

INNAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

Las Finanzas Del Sistema Federal Mexicano

Crisis y Deuda Pública

2012

OSCAR LEVIN COPPEL

FRANCISCO J. RAMIREZ ACUÑA

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

RAUL MARTINEZ ALMAZAN

ARMANDO RIOS PITER

JOSE ANTONIO ARDAVIN

LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA

DOCUMENTOS OCDE

**Las
Finanzas
Del Sistema Federal
Mexicano
Crisis y Deuda Pública**

INNPF

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

CEFP



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Las Finanzas Del Sistema Federal Mexicano

Crisis y Deuda Pública

ÓSCAR LEVIN COPPEL

FRANCISCO J. RAMIREZ ACUÑA

FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

RAUL MARTINEZ ALMAZAN

ARMANDO RIOS PITER

JOSE ANTONIO ARDAVIN

LUIS ANTONIO RAMIREZ PINEDA

DOCUMENTOS OCDE

**© Las Finanzas
Del Sistema Federal
Mexicano**

Copyrighth, 2012

Cámara de Diputados LXI Legislatura

Junta de Coordinación Política

- Dip. Armando Ríos Piter.- Presidente de la Junta de Coordinación Política
- Dip. Francisco Rojas Gutiérrez.- Coordinador de Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña. Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional
- Dip. Juan José Guerra Abud.- Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista.
- Dip. Pedro Vázquez González.- Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo
- Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari. Coordinador del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza
- Dip. Pedro Jiménez León.- Coordinador del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano

Mesa Directiva

Dip. Guadalupe Acosta Naranjo.- Presidente de la Mesa Directiva.

Vicepresidentes

Dip. Juanita Arcelia Cruz Cruz.
Dip. Jesús María Rodríguez Hernández
Dip. Bonifacio Herrera Rivera

Secretarios

Dip. Guadalupe Pérez Domínguez
Dip. Gloria Romero León
Dip. Balfre Vargas Cortez
Dip. Carlos Samuel Moreno Terán.
Dip. Herón Agustín Escobar García
Dip. Laura Arizmendi Campos
Dip. Cora Cecilia Pinedo Alonso

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidencia

Dip. Oscar Guillermo Levín Coppel

Secretarios

Dip. Jorge Humberto López-Portillo Basave

Dip. Marcos Pérez Esquer

Dip. Vidal Llerenas Morales

Integrantes

Dip. Juan Gerardo Flores Ramírez

Dip. Oscar González Yáñez

Dip. Baltazar Manuel Hinojosa Ochoa

Dip. Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias

Dip. Ruth Esperanza Lugo Martínez

Dip. Claudia Ruíz Massieu Salinas

Dip. María del Pilar Torres Canales

Dip. Josué Cirino Valdés Huevo

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
**Vicepresidente para los
IAP's (2011-2012)**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Cámara de Diputados LXI Legislatura

Secretaría General

- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Secretario General de la H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

- Mtro. Luis Antonio Ramírez Pineda.- Director General
- Mtro. Edgar Díaz Garcilazo.- Director de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales.
- Lic. Ariel Ricárdez Galindo.- Director de Estudios del Presupuesto y Gasto Público.
- Mtro. Miguel Ángel Díaz Pérez.- Director de Estudios Hacendarios.
- Dr. Iván Pliego Moreno.- Director de Vinculación y Difusión

Contenido

Presentación, 13

Reconocimientos, 19

Capítulo 1

La reforma fiscal en México

Francisco Labastida Ochoa, 23

Capítulo 2

El impacto económico de la deuda en las entidades federativas.

¿Se acata el 117 Constitucional en el uso de estos recursos?

Francisco Javier Ramírez Acuña, 37

Capítulo 3

La deuda pública en México

Propuesta de cambio a partir de la revisión histórica

Armando Ríos Piter, 59

Capítulo 4

Crisis y deuda pública en México

Raúl Martínez Almazán, 75

Capítulo 5

Tres décadas de endeudamiento y crisis en México

Luis Antonio Ramírez Pineda, 91

Capítulo 6

Finanzas Públicas en América Latina: avances y retos pendientes

José Antonio Ardavín, 119

Capítulo 7

México. Retos y oportunidades en la economía global

Fernando Solana Morales, 135

Documentos OCDE, 151

Presentación

Óscar Levin Coppel

Presentación

*Dip. Óscar Levín Coppel **

Desde hace más de diez años, el *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP) impulsó un proyecto editorial dedicado a analizar las finanzas públicas nacionales, al iniciar la publicación de la serie “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”. A este esfuerzo se sumó el apoyo de la Cámara de Diputados como coeditor, con la participación de prestigiados especialistas y líderes de opinión, y pronto se convirtió en un referente bibliográfico para el análisis y debate de las finanzas públicas en México.

Como siempre, este esfuerzo tiene el objetivo de promover la reflexión plural de los temas primordiales de la agenda económica nacional. Sin duda, responde a la necesidad de multiplicar y fortalecer los espacios de análisis y discusión, vinculando a los principales actores interesados en el estudio de estos temas, con los que intervienen en las decisiones de políticas públicas desde su ámbito de acción hasta la actividad legislativa.

En esta quinta edición de la serie, se dedica el tomo completo a un tema de suma trascendencia en las finanzas públicas del país: la deuda pública. Ella contribuye a financiar la economía nacional y puede tener aspectos relevantes en los indicadores macroeconómicos y en la estabilidad del país. Por ello, en este número se pone a debate el tema desde diferentes perspectivas, desde el legislativo hasta el punto de vista académico y de las organizaciones internacionales.

El libro cuenta con las participaciones de los legisladores Francisco Labastida Ochoa, senador del Partido Revolucionario Institucional; de los diputados Francisco Javier Ramírez Acuña, Coordinador del Grupo Parlamentario del

* Presidente del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, LXI Legislatura.

Partido Acción Nacional y Armando Ríos Piter, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. También contribuyen José Antonio Ardavín de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Luis Antonio Ramírez Pineda del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), y Fernando Solana Morales.

Todas las contribuciones representan variados y hasta disímiles percepciones sobre los principales asuntos de la agenda de las finanzas públicas en México y en el mundo. Son fiel reflejo de las preocupaciones, tanto de especialistas como líderes de opinión y legisladores, en torno al presente y el futuro del uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

En el primer capítulo, el diputado Ramírez Acuña analiza si los recursos provenientes de deuda pública de las entidades federativas y municipios, se utilizan para satisfacer gasto público corriente, o se canalizan en acciones que impacten en el bienestar de la población, como lo es la inversión en infraestructura.

Por su parte, el artículo del diputado Ríos Piter presenta un recuento histórico de la sostenibilidad de las finanzas públicas mexicanas y su relación con la deuda pública, tanto interna como externa y su papel respecto al crecimiento económico.

El senador Labastida Ochoa alerta sobre la necesidad de una reforma fiscal, la cual, menciona que es la base para iniciar un proceso de transformaciones de gran alcance en nuestro país. Además, analiza los grandes problemas nacionales como la baja carga fiscal, el empeoramiento en la distribución del ingreso, y nos ofrece estimaciones de la cantidad de recursos necesarios para atender las demandas más apremiantes de la población. En suma, plantea hacer una reingeniería del Sistema Fiscal Mexicano que asegure la ampliación de la base tributaria.

José Antonio Ardavín, de la OCDE, reconoce los adelantos de los países de América Latina y el Caribe en la estabilidad de sus finanzas públicas. Sin embargo, alerta sobre posibles riesgos y retos importantes en sus economías derivadas del manejo de la deuda.

Por su parte, Luis Antonio Ramírez Pineda, del CEFP, analiza la evolución de la deuda pública durante las últimas tres décadas. El autor subraya la transición de dependencia de deuda externa por deuda interna y la magnitud del endeudamiento interno a la que se está llegando, lo que supone el surgimiento de *nuevos* tipos de riesgos que deben ser tomados en cuenta. Finalmente, concluye que en el futuro se requerirán de cambios en los niveles de gasto, así como en las tasas de impuestos para mantener el nivel de deuda actual.

En su ensayo, Fernando Solana Morales describe cuatro etapas en la historia económica de México y ofrece un comparativo internacional. Destaca que los bajos indicadores económicos responden a la poca atención en educación, ciencia y tecnología, y en la estructura poco eficiente de la administración pública. Finalmente, se presenta un documento de la OCDE, titulado “*Estudios económicos de la OCDE México. Evaluación y Recomendaciones (Mayo 2011)*”, en donde se analiza el débil desempeño del crecimiento potencial en México y su lenta convergencia hacia los niveles de vida promedio de los países miembros de la OCDE. Destaca la necesidad de realizar reformas estructurales que deberán hacer frente a la volatilidad macroeconómica, a la competencia limitada en un conjunto de sectores y a las debilidades que persisten en el sistema educativo. Asimismo, alerta que nuestro país debe continuar fortaleciendo su marco de política para que la economía pueda enfrentar con éxito choques externos futuros.

Sin lugar a duda, el presente volumen de la serie “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano” contribuye al entendimiento del tema, al debate sobre el manejo y sostenibilidad de la deuda, así como a la difusión de las propuestas que tienen los representantes de los sectores interesados en las finanzas públicas.

Reconocimientos

Reconocimientos

De inicio deseo expresar mi gratitud a Ignacio Pichardo Pagaza quien en 1988, entonces Secretario de la Contraloría, me alentó a escribir un libro de texto que abordara el tema del federalismo hacendario bajo el nombre de: "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano" editado por el Instituto Nacional de Administración Pública y reeditado por el INAP en 1996.

En el año 2000 como diputado electo a la LVII legislatura federal y secretario de la Comisión de Hacienda, propuse a un grupo de legisladores elaborar el libro "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano" con el tema de la Reforma Fiscal en México con una visión multidisciplinaria. Iniciativa que recibió con beneplácito Arturo Núñez Jiménez, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados a quien le expreso nuestro reconocimiento.

De entonces a la fecha han sido publicadas seis ediciones del libro "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", hacer un reconocimiento a todos y a cada una de las personas que han participado no es tarea fácil, sino un desafío de gratitud a quienes en su momento aportaron sus conocimientos, análisis y reflexiones no sólo desde la perspectiva del especialista sino también del legislador para comprender los problemas financieros de nuestro país.

Seán entonces estas líneas de reconocimiento y gratitud a quienes han contribuido a la realización de este esfuerzo.

De manera destacada nuestro reconocimiento a Alejandro Carrillo Castro y José R. Castelazo presidentes del Instituto Nacional de Administración Pública.

Nuestro reconocimiento al Dr. Guillermo Haro Bélchez quien como Secretario General de la Cámara de Diputados respaldó nuestro trabajo para la edición de las obras lo que permitió un mayor involucramiento de los legisladores en los temas fiscales y financieros del país.

Han sido también los directores del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Roberto Michel Padilla, Edgar Nolasco Estudillo y Luis Antonio Ramírez Pineda, sustento fundamental en la materialización de la obra en sus aspectos de investigación, soporte estadístico, en la consulta y en la asesoría de los diversos temas que demandaban los autores.

Al analizar el entorno internacional en lo que se refiere a las finanzas públicas en los países miembros de la OCDE para ubicar el caso mexicano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE) ha estado involucrada respaldando el trabajo de legisladores y expertos.

Diversas reuniones de trabajo, consultas a expertos, publicación bajo licencia de documentos son un ejemplo del respaldo que la OCDE ha venido otorgando tanto a la Cámara de Diputados como al INAP.

Por ello, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a la OCDE y en especial a su Secretario General Ángel Gurría, por su valiosa contribución como comentarista de la edición 2009.

No se confundan –dijo Ángel Gurría a los legisladores– “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano” no es una novela de playa.

Nuestro reconocimiento a la representación de la OCDE en México, a José Antonio Ardaín, Adriana Montejano, Alejandro Camacho, José Antonio García y Rocío Medina en quienes siempre hemos encontrado una colaboración invaluable.

Reconocimiento y gratitud a Guillermo Ortíz Martínez, Alejandro Garay Espinoza, Jorge Laris Casillas y Francisco Suárez Dávila.

Un abrazo fraterno a nuestros compañeros diputados Dionisio A. Meade, Guillermo Barnés García y Héctor Luna de la Vega.

A la edición de este libro contribuyeron especialmente, el Dr. Iván H. Pliego Moreno y la Lic. Ivette Chávez Sotelo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Lic. Gustavo Sotelo Villegas, la Lic. Verónica Uribe y el Lic. Arturo Rivas López de la Secretaría General y de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados y el Lic. Rodrigo Fernández, Secretario Particular del Senador Francisco Labastida Ochoa a quienes les expresamos nuestro reconocimiento y gratitud.

Nuestro reconocimiento a los autores de los artículos reunidos en este nuevo volumen, todos y cada uno de ellos, dejando a un lado sus ocupaciones dedicaron muchas horas al desarrollo de los temas solicitados, gracias por su esfuerzo, sus aportaciones y su compromiso.

Raúl Martínez Almazán

Capítulo 1

La reforma fiscal en México

Francisco Labastida Ochoa

- Conferencia Magistral dictada por el Lic. Francisco Labastida Ochoa, senador de la República por su estado natal Sinaloa y Presidente de la Comisión de Energía del Senado, en el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., el 13 de Abril de 2011.

Presentación

Rommel C. Rosas: Bienvenidos al Instituto Nacional de Administración Pública, que esta tarde se complace en presentar la Conferencia Magistral "*La Reforma Fiscal en México*" que impartirá el senador Francisco Labastida Ochoa.

Comentarán la misma, los doctores Jorge Chávez Presa y Genaro Aguilar Gutiérrez y el maestro Francisco Suárez Dávila. Preside este evento José R. Castelazo, Presidente de nuestro Instituto.

Contamos con la presencia de Asociados del Instituto, alumnos, servidores públicos, Don Luis García Cárdenas, miembro del Consejo de Honor, el Secretario del Instituto, Eduardo Topete, y de Don Raúl Martínez Almazán, distinguido asociado del Instituto, muy buenas tardes.

Para dar comienzo vamos a iniciar con la lectura sucinta del currículum del senador Labastida: Originario de Los Mochis, Sinaloa, licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con **estudios de posgrado** en Evaluación de Proyectos, en México, y en **Planeación de la Educación, en la CEPAL**, en Chile.

Ha ocupado diversos cargos en el sector público, entre los que destacan, gobernador de su estado natal, Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretario de Gobernación y fue candidato del PRI a la Presidencia de la República.

Actualmente es senador de la República por su estado natal y presidente de la Comisión de Energía del Senado. Senador tiene usted la palabra.

Francisco Labastida Ochoa: Muchas gracias. Antes que nada agradezco la invitación que el maestro Castelazo nos hizo para conversar con ustedes sobre el tema de la reforma fiscal y trataré de ser lo más sintético, porque teniendo tres comentaristas de lujo que conocen perfectamente el tema y habiendo sido este un asunto que ya se ha comentado públicamente, procuraré referirme a sus partes esenciales y atender, posteriormente, las dudas e inquietudes que a ustedes les queden.

Quisiera decir, primero ¿por qué una reforma fiscal? Me voy a valer de una frase de Francisco Suárez que dice que la reforma fiscal es la madre de todas las reformas, así publicó, inclusive, algún artículo. ¿Por qué? porque es la que de alguna manera posibilita arreglar otros problemas dentro del país. Y partimos de la base de que no sólo es conveniente, sino que es indispensable iniciar un proceso de transformaciones en México de gran calado, de gran envergadura que vayan al fondo de los problemas y que le permitan al país tomar un nuevo rumbo hacia el futuro.

¿Por qué sostenemos eso? Yo lo sostengo, en primer lugar, porque el comportamiento económico que hemos tenido en el país ha sido reducido, pequeño, modesto o deplorable, como ustedes le quieran llamar.

En los últimos 30 años, para no echarle la culpa a los últimos 10 años, hemos tenido un crecimiento cercano al 2% anual, mismo crecimiento que ha tenido la población, es decir, estamos en términos de ingreso *per cápita* o de la riqueza que tenemos los mexicanos en promedio, igual hoy, que hace 30 años.

Visto en términos de nuestra posición como nación, hace 12 ó 15 años México era la novena economía del mundo, hoy se presume mucho, que somos la décimoquinta economía del mundo, se les olvida mencionar que caímos del lugar número 9 y que además pretendíamos llegar al número 7 y que el tiempo ha estado en contra del país.

El país se ha rezagado en sus transformaciones necesarias que por una u otra razón se las hemos diferido. Cuando David Ibarra de 1978 a 1980 inició el proceso de la última gran reforma fiscal que se hizo en el país, yo trabajaba en la Secretaría de Hacienda, era Director General y luego pasé a ser subsecretario en la Secretaría de Programación y fui el enlace con él, representando a la Secretaría de Programación con la Secretaría de Hacienda.

Me acuerdo muy bien, que cuando se iniciaron las consideraciones y las reflexiones, todo mundo decía “que no era tiempo para hacer una reforma fiscal”, eso era hace poco más de 30 años.

Creo que esa frase se viene diciendo desde el siglo XIX, nunca es tiempo para una reforma fiscal, siempre existen pretextos, viene una elección, hay un problema de un sector que se queja, tenemos un problema “x” y al final de cuentas este asunto que es un asunto toral para el país, yo diría, como dicen los muchachos, “que se viene pateando el bote”, como que le dan una patadita para adelante, luego le dan otra patadita y no ha formado parte de la agenda pública nacional. Eso es lo cierto y tiene que formar parte de la agenda pública nacional.

Una de las razones es la baja carga fiscal que México tiene y que ha incidido en el bajo nivel de crecimiento, originado por el bajo nivel de ahorro y de inversión que México ha tenido.

Otra, problemas nacionales no atendidos, no satisfechos, voy a tratar de ilustrarlo y referirme a ellos. Una más, el empeoramiento de la distribución del ingreso, consecuencia y relacionado con todo ello. ¿Cómo están los números? En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la última que tenemos en el país, dice que el 10% de la población con menos ingresos tiene el 1.6% más o menos de la riqueza nacional, y el 10% de la población con más ingresos tiene el 37% de la riqueza nacional.

Y si lo ve uno en términos de comida, porque es uno de los indicadores que tomamos, el 20% de la población de más altos ingresos consume, medido

por su valor, obviamente, casi el 50% del valor de los alimentos que se consumen en México y el 20%, es decir, la quinta parte de la población más pobre, consume sólo un poco más del 3% del valor de los alimentos que se consumen en el país.

Esto lo comento porque en contra de lo que muchos piensan, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ha venido a constituirse, en su actual forma, en una manera de subsidiar los ingresos de la población de más altos recursos.

Cuando iniciamos esto hace aproximadamente un año y medio, tratamos de hacer –yo coordiné un grupo de trabajo que se metió en ello– una cuantificación de las grandes necesidades sociales –pero quiero hablar primero de para qué necesitamos recursos– no satisfechas a las cuales el país se tiene que enfrentar. La suma nos dio un poco más de 10 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), una cantidad absolutamente imposible de arreglar en un solo año con una sola reforma fiscal. Voy a tratar de abundar en ello.

Metimos, en primer lugar, el asunto de seguridad pública. Dijimos, hay 400 mil policías municipales y estatales, pero sólo el 10% de ellos han pasado por el control de confianza, hay unos 40 mil policías federales, pero sólo el 40% ha pasado por exámenes de control de confianza. Que pasen por esos exámenes cuesta un dinero y va a haber que nivelarles el sueldo y las prestaciones.

Luego, dijimos, hay que meter un paquete tecnológico de última generación en la Federación, no sólo adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, sino también adscrito a otros sistemas, por ejemplo, la Procuraduría, – algo absurdo–, no tiene, no registra los expedientes, las indagatorias sobre los presuntos responsables, no hay forma de verlos en la computadora. Es un paquete tecnológico mínimo para poder revisar el proceso.

Hacen falta 65 mil lugares en las cárceles, 25 mil de ellos de alta seguridad, hace falta un Sistema de Información de Inteligencia, etcétera.

Costeamos todo y nos dio más o menos 0.6 puntos del PIB, del orden de un poco más de 70 mil millones de pesos por año.

Nos metimos luego a costear las necesidades que hay en materia de salud pública. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tiene 0.86 camas por cada mil derechohabientes, Europa tiene más de 3 camas por cada mil derechohabientes, Estados Unidos tiene más de 3 camas por cada mil derechohabientes.

Y cuando el IMSS funcionaba razonablemente bien, tenía del orden de una cama y media por cada mil derechohabientes. Obviamente, conforme cambie la pirámide de edades –que ahora ya no es pirámide es más bien como barrilito–, ya que la morbilidad crece y, en consecuencia, hay que tener un mayor número de camas, de médicos y de enfermeras que como resultado dé un mayor número de consultorios.

Igual nos está ocurriendo con otros servicios médicos. La cuenta es que eso requiere del orden de un punto del PIB adicionalmente entre IMSS, ISSSTE y Seguro Popular.

El tercer factor que tomamos en consideración es cómo está en este momento la inversión pública del país, se presume que está muy alta, representa más o menos el 9% del presupuesto. Dentro de los pocos años que llevo en el sector público –sólo 48–, fui Subdirector de Inversiones Públicas, recuerdo muy bien, que las inversiones públicas eran de más del 20% del presupuesto nacional y hoy está a menos de la mitad. Eso equivale a 1.5% del PIB.

¿Y cómo está PEMEX? Está sobretributado, el año pasado pagó 650 mil millones de pesos ¿No debería de tener un nivel más razonable? Voy a hablar de los niveles de Exxon y de Shell, ellos andan cerca del 25% del valor del producto y Petrobras en un poco más del 30%. Mientras PEMEX paga 64% del valor. ¿Lo queremos bajar a esos niveles?, no; pero sí necesita cuando menos cerca del 0.6, 0.8% del PIB para poder entrarle a los yacimientos caros en los cuales está trabajando.

¿Y ahí se acabó la cuenta? No, ocurre que hay que meterle mano al problema de pensiones en donde no sólo bastan recursos, hay que revisar la edad de jubilación en el país, hay que revisar las cuotas, es lo que es más caro de todo.

Pero si uno viene a sumar los factores, el resultado es que es una reforma, es decir, hay necesidades y la mayor parte de los que escriben sobre este tema lo ubican entre 7 y 10 puntos del PIB.

Después de este análisis llegamos a la conclusión de que obviamente no podíamos intentar, de ninguna manera, hacer un esfuerzo o proponer un esfuerzo fiscal de esta magnitud, sino que lo importante era cambiar la estrategia, hacer una reingeniería del Sistema Fiscal Mexicano.

¿A qué me refiero? Creemos que el Sistema Fiscal Mexicano y las últimas minireformas que se han hecho, caminan sólo por la vía de elevar los impuestos, las tasas impositivas, un puntito más al IVA, un punto más o dos al Impuesto sobre la Renta a empresas y personas físicas, un poquito más en IEPS o crear nuevos impuestos, el IETU, el IDE, etcétera. Pero hemos dejado de lado la ampliación de la base tributaria que yo creo que es uno de los grandes problemas que tiene el Sistema Fiscal Mexicano.

Por otra parte, no hemos o no han construido un sistema fiscal que incentive la inversión, el ahorro y el empleo. En lo que respecta al empleo, esto da como consecuencia los problemas que tenemos de falta de oportunidades, particularmente para las nuevas generaciones, ya sean estos egresados de secundaria, preparatoria, licenciatura o inclusive con postgrado.

El rediseño —en función de estas consideraciones que les hago a ustedes—, trató de abarcar los siguientes objetivos. Primero, —sin ser lo único—, lograr que el sistema fiscal impulse el ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Intentamos lograrlo con algunas modificaciones entre ellas proponemos bajar al 25% el Impuesto sobre la Renta a las empresas para

dejarle más flujo a las mismas, pero gravar con 35% la distribución de utilidades para con ello de alguna manera obtener más recursos.

Esto se acompaña con una reforma en el Impuesto sobre la Renta a las personas físicas que les baja los tributos o impuestos a las clases medias, porque hoy quien gane del orden de 33 mil pesos está en la misma tasa impositiva que Don Carlos Slim, lo cual puede ser una alegría, pero también una cierta injusticia porque no ganamos lo mismo y, sin embargo, pagamos la misma tasa.

Propusimos hacer una readecuación de la carga fiscal, irnos a tasas, los equivalentes que tienen hoy del orden del 24, 25%, estoy hablando de memoria y subirlo en niveles de más de 200 mil pesos al orden del 33, 35% para arriba.

De otro lado, a las empresas proponemos que se les dé un tratamiento esencial de lo que está en el IETU, desaparecerlo, pero incorporar los principios de flujo tributario en el Impuesto sobre la Renta. Hacemos una mezcolanza. Y como no soy abogado, soy simplemente economista ¿qué hicimos? planteamos contratar a un despacho de fiscalistas especializados en hacer leyes o proyectos de leyes, que fueron los que nos auxiliaron en la elaboración de esta parte de artículos que es tan minuciosa, tan detallada, en donde se tiene que cumplir con toda la congruencia y consistencia jurídica para llevarnos al resultado que estamos esperando.

El último cambio, al cual quisiera referirme es al del IVA. Y nuestra propuesta, extendamos la base de tributación, saquemos una canasta de productos básicos, mantengámoslo con la misma tasa del cero% que es como nació originalmente el IVA.

El IVA cuando nace en 1980 decía: la leche está exenta del pago del IVA. Hoy dice: la leche y sus derivados tienen tasa cero. La empresa que produce nieves o yogurt, —no quiero decir ningún nombre para que no se entienda como un ataque a la misma—, tiene derecho a recuperar el IVA que pagó en el teléfono, la gasolina, la luz, el plástico, el aluminio, en todas las

fases previas. Y esto es lo que determina que haya una devolución del IVA superior a un punto del PIB en el país y, como consecuencia, que la carga tributaria sea pequeña.

Preguntaría: ¿Con esto arreglamos todo? Obviamente no, creo que lograríamos ampliar la base tributaria. Logramos quitar en la propuesta algunos sistemas tributarios de privilegio y creemos que si se sientan las bases para empezar a corregir este proceso –no digo que sea el único–, sí permite tener cimientos más firmes sobre los cuales dar pasos adicionales después.

Han surgido y no quiero evadir el tema, discusiones sobre si nuestra cifra de 160 mil o 170 mil millones es correcta ya que la Secretaría de Hacienda sacó una estimación diciendo que los números eran negativos, ni siquiera positivos.

Nosotros estamos revisando los números permanentemente con sentido crítico y autocrítico y complementando las corridas y los trabajos de estimación financiera. ¿Qué nos encontramos? Por ejemplo, nosotros decimos, la eliminación del IETU cuesta 45 mil millones de pesos, Hacienda dice: cuesta 60 mil.

¿De dónde sacamos la cifra nosotros? La sacamos de lo realmente recaudado, de los datos duros de los años 2009 y 2010. Ellos la sacan del Presupuesto de Ingresos que hicieron para el 2011 ¿son válidas las dos fuentes?, sí, las dos pueden ser válidas, nosotros creemos que el dato duro es la captación tributaria que se obtuvo en 2009 y 2010 donde hay una diferencia de 200 ó 300 millones de pesos, así que, prácticamente se estacionó.

En la reducción de la tasa del IVA, ellos nos dicen: Oye, bajar –tenemos una diferencia grande como de 30 y tantos mil millones– la tasa del 30 al 25 eso cuesta, no sé, estoy hablando de memoria, 46 mil millones de pesos. Y nosotros decimos: Oye, en la ley está que la tasa del Impuesto sobre la Renta a las empresas va a bajar de 30 a 28.

No metemos ese puntito del 30, ese escalón del 30 al 28, del 30 al 29 porque ya está en la ley, no se vale que me cargues en la contabilidad lo que ya está incluido en este momento. Ahí tenemos otra diferencia.

Una tercera diferencia, quizá la más grande, está en lo que puede dejar de recursos adicionales el IVA, las dos fuentes, es decir, las dos instituciones: Senado y Hacienda tomamos la misma fuente: la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2008; la del 2010 se está trabajando.

Lo que ocurre es que la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares solamente mide el gasto familiar, no mide las compras de las empresas de bienes y productos o de instituciones. Ejemplifico, el Ejército compra comida para darle de comer a sus elementos, es decir, los platos, hay diferencias metodológicas, por decirlo, así estamos trabajando en ello con la Cámara de Diputados.

Enviamos la iniciativa a la Cámara de Diputados, ésta es Cámara de Origen. Hay buenos diputados fiscalistas y creo que hay un buen centro de estudios de las finanzas públicas del país. Estamos trabajando con ellos, seguramente el trabajo que se hizo, la iniciativa, se va a perfeccionar, –yo confío en el conocimiento y en el talento–, al final de cuentas buscamos los mismos objetivos. Éste es el último punto, que viéndolo en términos de tiempo, sería en septiembre u octubre. ¿Por qué? porque va a estar la iniciativa que envió el Senado, van a estar las iniciativas que seguramente van a mandar cuando menos dos partidos que ya lo anunciaron, PAN y PRD, y va a estar la propia iniciativa de Ley de Ingresos que haya enviado el Ejecutivo.

Van a tener en estos meses tiempo para adentrarse en las cifras y perfeccionar la propuesta. No conozco ninguna iniciativa que no salga diferente de como llegó, inclusive cuando yo era Secretario de Energía mandé una iniciativa al Senado a la que le hicieron cerca de 60 modificaciones. Esa idea de que desde el Ejecutivo mandábamos las iniciativas al Legislativo y que éste nada más las tomaba y las aprobaba, ojalá yo hubiera vivido esas épocas

porque en mis tres épocas en donde fui secretario o subsecretario no me tocó vivirlas.

¿Qué tiene de positivo que presentemos esto? Yo no pretendería en ningún momento decirles que vamos a salir o vamos a sacar el proyecto que presentamos, pero me parece que tiene, y perdón por decirlo así, un mérito, pusimos en el tapete de la discusión nacional, del debate nacional, un asunto de la mayor significación e importancia para el país, queremos entrarle a los graves problemas que el país tiene de seguridad pública, necesitamos recursos.

Claro, necesitamos un programa integral, bien hecho, bien pensado, pero necesitamos recursos. Queremos extender y mejorar los servicios de salud, necesitamos recursos; queremos mejorar los recursos destinados a investigación, en donde el país vergonzosamente tiene el 0.4% del PIB, cuando la ley nos obliga al 1% del PIB, necesitamos recursos.

Queremos mejorar la calidad de la educación básica que sea como la que tienen los países desarrollados en donde los niños entran a las 7:00 u 8:00 de la mañana y salen a las 5:00 de la tarde, se necesitan recursos.

Queremos ampliar la matrícula escolar en media y superior en donde nos hace falta más de dos millones de lugares, necesitamos recursos. Necesitamos gastarlos bien, sí, sin duda. Necesitamos quitarle esos espacios absurdos en donde ha crecido la burocracia. Necesitamos más transparencia, necesitamos muchas cosas más del lado del gasto.

Pero, sin lugar a dudas, si México quiere retomar la senda del crecimiento, que la tuvimos, porque al lado de esos 30 años de lento crecimiento, yo me permito recordarles a ustedes que México fue, después de la Guerra de Corea, hasta el inicio de la década de los 70's, el ejemplo económico de América Latina, éramos el *milagro económico* de América Latina, porque crecíamos a más del 6% anual, teníamos una inflación entre 3 y 4% anual, los salarios que tenían revisión bianual, todos los bienios fueron del 13 a

16 o 17% de crecimiento, o sea, todos los años ganaban los trabajadores dos o tres puntos adicionales. Y hoy los salarios están creciendo igual que la inflación o menos que la inflación.

La reflexión final es que eso no lo hicieron los suecos, ni los marcianos, lo hicimos nosotros, los mexicanos. Es imposible retomar una senda de crecimiento y de atención de las necesidades sociales, yo sostengo que no y sostengo que lo peor que podíamos hacer es darnos por vencidos y no enfrentar los problemas por los que atraviesa el país y no tratar de solucionarlos. Muchas gracias por su atención.

Capítulo 2

El impacto económico de la deuda en las
entidades federativas

¿Se acata el 117 Constitucional en el uso de
estos recursos?

Francisco Javier Ramírez Acuña

EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA DEUDA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ¿SE ACATA EL 117 CONSTITUCIONAL EN EL USO DE ESTOS RECURSOS?

FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA¹

ANTECEDENTES

De manera reciente en el país han surgido en diversos escenarios públicos investigaciones que retroalimentan el debate sobre el endeudamiento creciente de las entidades federativas y los municipios durante la última década hasta nuestros días, en parte por los posibles riesgos financieros que esta situación puede ocasionar a corto y mediano plazo en las Finanzas Públicas locales, pero también por el riesgo sistémico que esta situación podría generar en el país.

La postura de las autoridades federales ha sido darle la atención necesaria al asunto sin generar incertidumbre adicional mediante el análisis de cada caso en lo particular, ofreciendo alternativas que posibiliten desactivar los riesgos en las finanzas de los estados mediante esquemas de apoyo financiero responsables a cambio de un manejo más prudente de las Finanzas Locales junto con mayor transparencia en el ejercicio de estos recursos.

Desde el Congreso de la Unión la postura ha sido atender la óptica jurídica de la deuda de los estados y los municipios a partir del análisis del artículo 117 fracción octava del mandato constitucional, planteando reformas legales que promuevan un manejo más responsable de las autoridades locales de su deuda pública junto con esquemas de mayor transparencia en el uso que se le hace a estos recursos.

Adicionalmente, desde la óptica financiera otros entes públicos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han realizado análisis de la deuda de los estados y municipios de los últimos años llegando conclusiones tales como si en las entidades federativas ocurre simultáneamente un superávit primario y un aumento del saldo de la deuda, esto implica que el nivel de gasto creciente en los estados ha generado déficits públicos que se financian con la deuda, lo que ha provocado que se mantengan e incrementan las restricciones presupuestarias en los ejercicios fiscales siguientes.

Además, la propia ASF considera que el monto del superávit primario debe ser por lo menos suficiente para cubrir el servicio de la deuda en cada ejercicio fiscal, de lo contrario el saldo acumulado de la deuda se incrementará y su peso será cada vez mayor si adicionalmente se contrata más financiamiento.

¹ **Francisco Javier Ramírez Acuña.** Diputado Federal Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. Licenciado en Derecho. Gobernador del Estado de Jalisco. (2001-2007) Secretario de Gobernación. (2006-2008).

Por lo tanto, esta situación llegará a un límite en el futuro, que ni con la continuación de los montos crecientes de transferencias federales hacia los estados observados en la última década serán capaces las finanzas locales de poder resistir y salir de este círculo financiero perverso capaz de contagiar las Finanzas Públicas nacionales creándose una potencial crisis de deuda global en el país.

De lo anterior se desprende la importancia de disponer con un registro integral del endeudamiento local y establecer mecanismos legales que garanticen una adecuada transparencia de las finanzas públicas locales, para así poder determinar y evaluar con objetividad los indicadores de la postura fiscal y de la deuda pública en estos órdenes de gobierno.

Aún con estas visiones de análisis, un aspecto que no ha formado parte destacada en la mesa de este debate y que sí debería serlo, tiene que ver con los resultados económicos que la recurrencia de la deuda pública por parte de los estados y municipios ha tenido en sus territorios, en términos de la contribución que este mecanismo de financiamiento ha tenido para incrementar su actividad productiva, mediante la canalización de mayores recursos públicos para gasto de inversión en obra pública o acciones sociales que se traduzcan en niveles aceptables de crecimiento económico, de tal forma que esto permita establecer una postura clara sobre la eficacia del mandato 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en su caso modificarlo.

Para esto es necesario realizar un análisis de la estructura de las Finanzas Públicas locales en combinación con los resultados que se han tenido sobre el comportamiento del crecimiento económico en los estados. Con esto se conocerá si la deuda pública creciente que se aprecia en las entidades federativas de manera global en los últimos años efectivamente se ha canalizado a inversión productiva que potencialice su dinamismo económico o ha servido para retroalimentar el círculo vicioso que desde la óptica financiera la ASF ha observado.

Es por esto que la investigación se propone averiguar si los recursos que las entidades federativas y los municipios han tenido mediante deuda pública han sido canalizados para satisfacer gasto público corriente o en programas que no han dado resultados que impacten favorablemente en el bienestar de la población o por el contrario, han posibilitado dotar de mayor infraestructura económica a sus regiones cimentándose de esta forma nuevas fortalezas que a futuro expandan el crecimiento de su PIB potencial.

Por último, vale la pena mencionar que además de las implicaciones financieras ya descritas, este asunto de la deuda pública subnacional también ha ocasionado sospechas sobre el manejo que se le ha dado a esta fuente complementaria de recursos para las finanzas locales, ante la poca transparencia en la información que se dispone sobre sus beneficios sociales y económicos, lo que también ha generado un amplio debate en el país.

Sin embargo, lo que interesa en este documento más que las especulaciones, es aportar elementos que justifiquen la verdadera utilidad económica de la deuda pública que contratan los estados y municipios, traducida en nuevas inversiones públicas productivas que generen empleos como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo 117, fracción VIII, segundo párrafo que a la letra dice:

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Una vez realizada la investigación y los resultados que de ella se deriven, se plantearán algunas posibles alternativas de reforma legal con el fin de contribuir en la modernización del marco legal e institucional en la materia promoviendo que el uso que le se haga a la deuda pública sea efectivamente para expandir la inversión pública productiva y no así sufragar gasto corriente.

ANÁLISIS DE LOS INGRESOS Y EGRESOS DE LOS ESTADOS, 1990-2010²

En este apartado se describirá la evolución de los principales indicadores financieros de los estados desde dos ópticas temporales. Un primer análisis de largo plazo que abarca el periodo 1990-2010, seguido de la separación en los lapsos 1990-2000 y 2000-2010.

De manera global, se puede apreciar en el cuadro siguiente, como en estos 21 años el gasto corriente³ mantuvo dinamismo en la estructura de los egresos de

² Una vez que la fuente primordial de información para elaborar este apartado corresponde al INEGI a través de su Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), para tener una mejor comprensión de los conceptos de Finanzas Públicas que se manejan tanto en el sistema como en este apartado se recomienda consultar el Glosario de Finanzas Públicas Estatales y Municipales en la siguiente dirección electrónica: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=finanzas&s=est&c=10971>.

³ La clasificación económica del gasto que aparece en 1956 permite conocer en qué gasta el gobierno los recursos de acuerdo a su naturaleza económica, es decir, en gasto corriente y gasto de capital. El objetivo de esta clasificación, por lo tanto, es conocer el gasto de operación y de inversión del gobierno que se traduce en el pago de sueldos y salarios, mobiliario, compra o ampliación de activos físicos, etc. Su importancia radica en determinar el efecto del gasto público en la actividad económica.

El Gasto Corriente se refiere a todos los gastos en insumos y servicios personales que no constituyen un activo duradero tangible. Aquí se concentran fundamentalmente los gastos destinados a servicios personales, materiales y suministros y servicios generales. Ejemplos de este gasto son: remuneraciones; pagos por concepto de seguridad social; materiales y útiles de administración; alimentos y utensilios; materias primas y materiales de producción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; servicio de arrendamiento; servicios comercial y bancario; servicio de mantenimiento, conservación e instalación; servicios de difusión e información; transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos; comisiones y gastos de la deuda pública.

El Gasto de Capital comprende el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del

los estados, mientras que el gasto de inversión se mantuvo rezagado. En 1990 de cada peso erogado en estos órdenes de gobierno, 52 centavos se canalizó a gasto corriente, mientras para gasto de inversión tan solo 16 centavos. Para el año 2000 esta relación se separó hasta que 68 centavos de cada peso se concentraron en erogaciones corrientes por tan solo 9 centavos para gasto de inversión. Finalmente, para el año 2010 esta relación fue de 67 a 10 centavos de cada peso erogado por los estados en corriente y de capital respectivamente.

Cabe destacar que según el INEGI, los recursos canalizados por los estados a los municipios evolucionaron más favorablemente que el gasto de inversión en este lapso. Como se aprecia en el cuadro de abajo, estas transferencias denotaron una mayor participación de los municipios en las erogaciones de los estados al haber recibido 11 centavos de cada peso en 1990, 15 centavos en 2000 y 16 centavos en 2010.

Evolución de las Finanzas Públicas Estatales, 1990-2010

Concepto	Estructura Porcentual %			Tasas de Crecimiento Acumuladas %			Tasas de Crecimiento Promedio Anuales %		
	1990	2000	2010	1990-2010	1990-2000	2000-2010	1990-2010	1990-2000	2000-2010
Egresos	100.0	100.0	100.0	369.5	146.9	90.2	8.0	9.5	6.6
Gasto Corriente	51.9	67.8	67.0	506.1	222.5	87.9	9.4	12.4	6.5
Servicios personales	24.5	27.5	21.5	311.7	177.2	48.5	7.3	10.7	4.0
Materiales y suministros	6.9	1.7	1.0	-31.2	-39.7	14.1	-1.8	-4.9	1.3
Servicios generales	5.5	4.7	3.1	167.4	108.8	28.0	5.0	7.6	2.5
Subsidios, transferencias y ayudas	14.9	33.9	41.4	1199.3	460.5	131.8	13.7	18.8	8.8
Gasto de Capital	15.9	8.9	9.7	185.9	37.8	107.4	5.4	3.3	7.6
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	0.2	0.8	0.5	1340.9	1126.6	17.5	14.3	28.5	1.6
Obras públicas y acciones sociales	15.7	7.6	8.7	161.3	19.3	119.0	4.9	1.8	8.2
Inversión financiera	0.0	0.4	0.4	na	na	75.5	na	na	5.8
Recursos asignados a municipios	10.9	14.7	15.9	586.6	232.9	106.2	10.1	12.8	7.5
Otros egresos	0.0	0.2	0.8	na	na	733.5	na	na	23.6
Por cuenta de terceros	12.9	2.4	0.0	-100.0	-53.4	-100.0	-100.0	-7.4	-100.0
Deuda pública	3.5	2.4	3.3	342.0	65.6	166.8	7.7	5.2	10.3
Disponibilidad final	4.9	3.7	3.3	213.4	83.8	70.6	5.9	6.3	5.5
Ingresos	100.0	100.0	100.0	369.5	146.9	90.2	8.0	9.5	6.6
Ingresos Propios	19.5	10.8	10.1	143.1	36.7	77.8	4.5	3.2	5.9
Impuestos	6.3	4.5	4.3	218.2	76.8	80.0	6.0	5.9	6.1
Derechos	3.5	3.8	3.1	313.8	166.2	55.4	7.4	10.3	4.5
Productos	7.0	1.4	0.5	-67.8	-51.1	-34.2	-5.5	-6.9	-4.1
Aprovechamientos	2.7	1.1	2.1	274.0	-1.9	281.3	6.8	-0.2	14.3
Contribuciones de mejoras	0.0	0.0	0.1	na	na	762.3	na	na	24.0
Transferencias Federales/Ingresos Totales	58.6	83.5	79.0	532.8	251.5	80.1	9.7	13.4	6.1
Participaciones federales	57.8	39.3	31.9	159.0	67.9	54.3	4.9	5.3	4.4
Aportaciones federales	0.8	44.1	47.1	27511.7	13498.6	103.0	32.5	63.4	7.3
Otros ingresos	20.0	3.4	8.7	104.5	-58.4	391.4	3.6	-8.4	17.3
Otros ingresos	0.0	0.2	3.6	65022.7	1866.6	3211.4	38.3	34.7	41.9
Por cuenta de terceros	14.7	3.5	0.4	-85.8	-40.5	-76.1	-9.3	-5.1	-13.3
Financiamiento	5.6	1.1	4.7	290.8	-52.8	727.9	7.1	-7.2	23.5
Disponibilidad inicial	1.5	0.9	1.8	442.0	45.4	272.8	8.8	3.8	14.1

Fuente: Cálculos propios con información del INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD)
na, no aplica

Finalmente, es importante mencionar la recomposición en el gasto corriente de los estados durante este largo periodo. Por una parte, en 1990 de cada peso erogado 25 centavos fue en servicios personales, 15 centavos en subsidios,

Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda, derivada de la contratación de créditos o financiamientos al Gobierno que corresponda por instituciones nacionales o extranjeras. Ejemplos de este tipo de gasto se tienen con actividades estratégicas para el desarrollo nacional o estatal como la construcción de carreteras y la producción de energéticos y para mejorar las condiciones de bienestar de la población (escuelas, universidades, hospitales, etc.). Otros ejemplos considerados como gasto de capital son: las maquinarias y equipo agropecuario, industrial y de comunicación; los vehículos y equipo de transporte; los equipos e instrumental médico y de laboratorio; herramientas y refacción; maquinaria y equipo de defensa y seguridad pública; obras públicas por contrato y administración; concesión de créditos; adquisición de valores; amortización de la deuda pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público, <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ECO-MANUAL.pdf>

ayudas y transferencias, 7 centavos en materiales y suministros y 5.5 centavos en servicios generales.

A partir de 1998 esta composición cambió resultado de las mayores transferencias federales etiquetadas para programas sociales como lo fue la creación del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Estados y Municipios. Con esto, para ese año los servicios personales significaron 28.4 centavos de cada peso total erogado mientras que los subsidios, las ayudas y las transferencias absorbieron 32.4 centavos. Para los años posteriores la brecha de esta estructura se ha seguido ampliando para que en el año 2010 se sitúe en 21.5 centavos de cada peso que ejercen los estados sea para cubrir sus servicios personales y 41.4 centavos en programas de subsidio.

En el caso del gasto de inversión, además de subrayar su caída significativa en este largo periodo en el que disminuyó su participación en el total de gasto que los estados ejercieron entre 1990 y 2010 de 15.9 a 9.7 por ciento, el caso de las erogaciones en **Obras Públicas y Acciones Sociales**⁴ resalta ya que es el concepto de gasto que más se apega al propósito de la presente investigación.

En este sentido, al igual que todo el gasto de capital, el gasto en obras públicas también disminuyó su participación de representar el 15.7% del gasto público total de los estados en 1990 hasta situarse en 7.3% en 1998 y 1999, finalizando en 8.7% en el año 2010.

Con el fin de complementar el análisis, en lo que corresponde a la parte de los ingresos estatales se deben destacar los siguientes aspectos en estos 21 años.

Primero, la clara y contundente dependencia de los ingresos de los estados de las transferencias federales. Si bien en 1990, 58.6 centavos de todos sus ingresos provinieron de la Federación, esta dependencia ha crecido a tal grado que en 2001 significó un 84.8%; en otras palabras, en la medida en cómo evolucionen las directrices de las Finanzas Públicas Federales encabezadas por el Gobierno Federal (Ejecutivo Federal como responsable de la Política Fiscal y el Congreso de la Unión de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y otras disposiciones fiscales) es como las Finanzas Estatales se registrarán. Para 2010, esta dependencia fue del 79%.

Segundo, el claro estancamiento de los ingresos propios de los estados en el largo plazo. En 1990, 19.5 centavos de todos sus ingresos fueron ingresos que ellos mismos generaron, es decir, ingresos propios; sin embargo, este esfuerzo se fue cayendo consistentemente hasta que en 2009 alcanzó los 9.1 centavos. Cabe subrayar que todos los componentes de los ingresos propios, como lo

⁴ Las **Obras Públicas** son las asignaciones destinadas a la creación de instalaciones físicas, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de infraestructura del país. Mientras que para las **Acciones Sociales** se destinan recursos para cubrir los servicios cuya atención permita incrementar el bienestar social de la población. Es gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos. Como ejemplo de estos programas se encuentran la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo. (INEGI)

son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las contribuciones de mejoras mostraron idéntico comportamiento a la baja en este lapso.

Tercero, dentro del rubro de otros ingresos están los que se generan por **financiamiento o deuda pública**⁵. En la primera mitad de los años noventa el financiamiento fue una de las fuentes de ingresos más destacadas de los estados al participar con el 9.3% de todos sus ingresos en 1995, después de que en 1990 solamente representaron el 5.6%. Sin embargo, tras la crisis de balanza de pagos y del sistema bancario que vivió nuestro país en 1995, muchos estados fueron contagiados a grado tal que este porcentaje de participación de la deuda pública en los ingresos totales de los estados descendió hasta representar el 0.6% en 1998.

Según el INEGI, este rubro de ingresos se mantuvo bajo y estable promediando un porcentaje del 1.8% entre 1999 y 2008 de los ingresos estatales totales, sin embargo, una vez que los efectos de la crisis externa surtieron efectos en México en 2008 y 2009 se dio la pauta para corroborar la hipótesis de que los estados tuvieron que acudir a la deuda pública para complementar sus compromisos de gasto público programable y no programable (costo financiero de su deuda), de tal forma que el peso de la deuda estatal en los ingresos totales aumentó de 0.9% en 2008 a 3.2% en 2009 y 4.7% en 2010.

Para complementar el análisis, en seguida se pasará a la presentación de los resultados de las finanzas públicas en términos de tasas de crecimiento.

De 1990 a 2010, los ingresos y egresos totales mostraron una tasa de crecimiento real del 369.5%⁶. En particular se observó un mayor dinamismo en la década de los noventa en la que esta tasa fue de 146.9% mientras que en la primera década del presente siglo alcanzó una tasa acumulada del 90.2% real.

En la parte de **egresos estatales** destacó:

- El **gasto corriente** fue el segundo concepto de gasto que mayor dinamismo mostró en estos 21 años al crecer de manera acumulada en **506.1%**, **9.4%** en promedio al año, ambas tasas en términos reales⁷.
- Los **subsidios, ayudas y transferencias** con una variación real de **1,199.3%** y los **Servicios Personales** con **311.7%** fueron los conceptos de gasto corriente que mayor crecimiento real acumulado observaron en este periodo.

⁵ Recursos financieros que los gobiernos obtienen para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo. (INEGI)

⁶ En el cuadro 1 se aprecian estas mismas tasas pero su equivalencia promedio anual para mejor referencia.

⁷ En el cuadro 1 se muestra que las **Transferencias de los Estados a los Municipios** fueron el componente de gasto que mayor dinamismo registró entre 1990 y 2010 al mostrar una tasa de crecimiento real acumulada de 586.6%, 10.1% en promedio al año.

- Por su parte, el **gasto de inversión** tan solo representó la mitad del crecimiento mostrado por todos los egresos y significó el 36% del crecimiento del gasto corriente. De esta forma, el **gasto de capital creció 185.9%** entre 1990 y 2010, 5.4% en promedio al año, en términos reales.
- El gasto en **Obras Públicas y Acciones Sociales** creció por debajo de todo el gasto de inversión al mostrar una tasa de crecimiento real acumulada de **167.4%**, 4.9% al año. La **Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles** también destaca en el periodo con variaciones acumuladas de **1,340.9%** real y promedio anual de 14.3%.
- Finalmente, los recursos erogados para atender **los compromisos de deuda pública**⁸ se incrementaron en el periodo a un ritmo acumulado de **342%** real, 7.7% al año.

Del lado de los **ingresos públicos estatales** los conceptos que destacaron son:

- Las **transferencias federales** se incrementaron **532.8%** en término reales en el periodo, tasa muy superior a la del total de ingresos de 369.5%. Esto implicó aumentos anuales promedio de **9.7** y **8.0%** real, respectivamente.
- Los ingresos estatales por **financiamiento** se expandieron **290.8%** en el lapso, **7.1%** en promedio al año, superando el crecimiento de los **ingresos propios del 4.5%** en promedio al año, **143.1%** acumulado.
- Las **participaciones federales** crecieron **159.0%** en el periodo, **4.9%** al año.

Sin embargo, se debe subrayar el giro observado en la composición y evolución de los ingresos y egresos de los estados en las dos décadas comentadas.

- Entre 1990 y 2000, los **ingresos y egresos totales** de los estados se incrementaron **146.9%** en términos reales.
 - Las **Transferencias Federales** crecieron **251.5%** en términos reales; las Participaciones aumentaron 67.9% real.
 - Los **Ingresos Propios** crecieron **36.7%**, sustentados básicamente por los derechos con un aumento real de **166.2%** y por los impuestos con un crecimiento del 76.8%.
 - Mientras que el **Financiamiento** mostró una tasa de crecimiento real **negativa de (-)52.8%**.
 - El **Gasto Corriente** se incrementó **222.5%** real, mientras que el **gasto de capital** en **37.8%**.

⁸ Gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos. Incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). (INEGI)

- ♣ El gasto corriente para **programas de subsidio, transferencias y ayudas** aumentó **460.5%**; mientras que para **servicios personales** **177.2.0%**.
 - ♣ El gasto de capital para la **adquisición de bienes muebles e inmuebles** aumentó **1,126.6%** real; mientras que el gasto para **obras públicas y acciones sociales** tan solo en **19.3%**.
 - ♣ Para **pagar la deuda**, los recursos ejercidos en estos órdenes de gobierno se incrementaron **65.6%** en el periodo.
 - ♣ Los **recursos transferidos de los estados a los municipios** aumentaron **232.9%** en términos reales.
- Entre 2000 y 2010, los **ingresos y egresos totales** de los estados se incrementaron **90.2%** en términos reales.
 - Las **Transferencias Federales** crecieron **80.1%** en términos reales; las Participaciones aumentaron 54.3% real.
 - Los **Ingresos Propios** crecieron **77.8%** real, sustentados básicamente por los **aprovechamientos** con un aumento real de **281.3%** y por las **Contribuciones de Mejoras** con un crecimiento del **762.3%**. Los impuestos aumentaron 80.0% en términos reales.
 - Mientras que el **Financiamiento** mostró una tasa de crecimiento real de **727.9%**.
 - El **Gasto Corriente** se incrementó **87.9%** real, mientras que el **Gasto de Capital** en **107.4%**.
 - ♣ El gasto corriente para **programas de subsidio, transferencias y ayudas** aumentó 131.8%; mientras que para **servicios personales** **48.5%**.
 - ♣ El gasto de capital para **obras públicas y acciones sociales** creció **119.0%**; y para la **adquisición de bienes muebles e inmuebles** aumentó **17.5%** real.
 - ♣ Para **pagar la deuda**, los recursos ejercidos en estos órdenes de gobierno se incrementaron **166.8%** en el periodo.
 - ♣ Los recursos transferidos de los estados a los municipios aumentaron 106.2% real.

Lo anterior permite apreciar claramente una recomposición en la estructura de los ingresos y egresos de los estados. Del lado de los ingresos, las transferencias federales incrementaron su peso como la fuente principal de los ingresos de las entidades federativas, pese a que los ingresos propios mostraron recuperación notable en la década pasada. Sin embargo, el **financiamiento** se fortaleció después de registrar una contracción real de (-) 52.8% en los años noventa a una recuperación notable del 728% en los primeros diez años del siglo XXI.

En la parte de los egresos, hubo una recomposición del gasto corriente y el gasto de capital. Mientras en los años noventa el gasto corriente mostró mayor dinámica al crecer en 222.5% en términos reales, el gasto de capital sólo

aumentó 37.8%. Sin embargo, en la década pasada el gasto de capital se expandió 107.4% real, mientras que el gasto corriente en 87.9%.

Desglosando el comportamiento de los principales conceptos de gasto corriente y gasto de capital se observó lo siguiente:

En términos generales el gasto corriente tendió a disminuir su dinámica de crecimiento de una década a otra, sin embargo, se mantuvo como el principal destino del gasto público total en los estados. A su interior, también se mostraron ritmos de crecimiento reales menores en ambos lapsos en sus principales conceptos, como el de **subsidios, transferencias y ayudas** el cual en las dos décadas se mostró como el de mayor dinamismo hasta desplazar a los **servicios personales** como porcentaje respecto al total de egresos de los estados, al pasar del 14.9 a 41.4 por ciento de 1990 a 2010, mientras que los servicios personales se contrajeron al pasar de 24.5 por ciento en el primer año hasta 21.5 por ciento en el segundo.

En este análisis vale recordar que los recursos erogados para el **pago de la deuda pública** de los estados si bien crecieron notablemente en la década pasada a una tasa de **166.8%** real, superior a la de **65.8%** de los años noventa, en la composición de los egresos totales, los gastos para el pago de la deuda se mantuvieron representando el mismo porcentaje entre 1990 y 2010.

Finalmente, en lo que respecta al **gasto de inversión**, si bien se observa una dinámica de crecimiento notable en la primer década del presente siglo con la tasa del 107.4% real acumulada, la cual casi triplica lo realizado en la última década del siglo pasado, el peso del gasto de inversión respecto a los egresos totales de los estados se redujo entre ambas décadas. Así, en 1990 esta relación era de 15.9%, para 2000 de 8.9% y para 2010 de 9.7%⁹.

La situación anterior se repite en el caso de la recomposición de los conceptos que integran el gasto de inversión estatal. Si bien el gasto en **Obras Públicas y Acciones Sociales** ha mantenido el liderato del gasto de capital estatal de una década a otra¹⁰, su peso en el total de egresos de los estados continuó estancado. En 1990, participó con el 15.7%, para 2000 con 7.6% y para 2010 con 8.7%, pese a que entre 1990 y 2000 su tasa de crecimiento real acumulada fue de 19.3% y para 2000-2010 se recuperó notablemente hasta alcanzar el 119% real.

Lo anterior permite concluir que aún con el cambio de tendencia en el gasto de inversión de estancamiento a expansión, todavía no se han logrado recuperar los niveles que se tenían hace veinte años, por lo que posiblemente la capacidad económica de los estados en términos de la infraestructura física de

⁹ Como se demostrará en el apartado siguiente, la elasticidad de la deuda respecto al gasto de capital, es decir, cuanto se requiere de deuda adicional por cada punto porcentual en que se incrementa el gasto de capital, resultara menor a 1, lo que significa que no necesariamente es para este gasto la expansión que se ha visto en la deuda de los estados, sino es para mantener o incrementar gasto corriente principalmente de carácter operativo.

¹⁰ El gasto de capital para la adquisición de bienes muebles e inmuebles en la década de los años noventa creció 1,126.6% en términos reales de manera acumulada, sin embargo, entre 2000 y 2010 esta tasa tan solo fue del 17.5%. Mientras que el destinado a Obras Públicas y Acciones Sociales se incrementó en cada década en 19.3% y 119.0% de manera respectiva.

que disponen para expandir su crecimiento económico aún es limitada, lo que posiblemente se reflejará en un lento crecimiento económico de manera global.

Sin embargo, se debe reconocer el mayor esfuerzo de los estados por recomponer el uso de los recursos para fomentar en mayor medida su gasto de inversión por encima del gasto corriente operativo, sin embargo, los mecanismos de financiamiento de su gasto parecen ser insuficientes pese a haberse mostrado un crecimiento notable en la parte de las transferencias federales y de sus ingresos propios, por lo que también han tenido que recurrir en mayor medida al sistema financiero para conseguir recursos.¹¹

Esta situación evidencia la falta de un marco regulatorio local en la que se transite el gasto público de la etapa de programación y presupuestación inercial a la de resultados, de tal forma que se privilegie la eficiencia en la asignación de recursos mediante una metodología como se aplica a nivel federal apegado a indicadores medibles que permitan evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de los programas.¹²

GASTO DE INVERSIÓN Y DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

En este apartado se describirá el desenvolvimiento económico de los estados a partir de la variable de producción más importante como lo es el Producto Interno Bruto (PIB) durante la década anterior. De esta forma se vinculará la

¹¹ De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, son cinco las causas estructurales principales de la deuda creciente de los estados: a) la elevada dependencia de los recursos federales junto con la débil capacidad de generación de sus ingresos propios; b) Limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos locales; c) Política de gasto creciente e inercial que promueve el crecimiento del déficit público económico y del déficit primario; d) Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública; y, e) Opacidad y nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos que se obtienen mediante deuda pública. (*Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011*, Auditoría Superior de la Federación, junio de 2011).

¹² Tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal y el mismo Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación al menos desde 2008, prevén que todos los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y municipios así como su ejercicio, acompañado de los resultados de los indicadores de desempeño deban ser transparentados ya sea de manera electrónica en las páginas de internet de los entes ejecutores de gasto, como informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que cada trimestre esta incorpore dicha documentación al Informe Trimestral de Finanzas Públicas que le presenta al Congreso de la Unión. Sin embargo, en la realidad esa información es pobre, incompleta, limitada, y no todos los estados hacen entrega de esta información de manera oportuna, por lo que la SHCP se limita a informar lo que a ella le entregan los estados. Esto hace suponer que a partir de la estructura de los ingresos de los estados donde más del 80% son de orden federal y no se dispone de la infraestructura de la información necesaria para implementar el sistema de indicadores que requiere la evaluación del desempeño para estos recursos, entonces se puede suponer que esta situación se replica para el gasto que se financia con sus ingresos propios. Ante esto, las tareas pendientes que se deben atender de manera rápida deberán provenir desde el orden federal (Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión) apoyando a los gobiernos estatales y municipales para que se construya la infraestructura necesaria que permita transitar la evaluación del gasto público hacia resultados y no continuar esperando a que los aparatos locales realicen esta labor. Adicionalmente, será prioritario exigir a la Auditoría Superior de la Federación la realización de auditorías financieras y de desempeño para que la información sobre el ejercicio de los recursos federales que generan los estados y los municipios cumpla con lo que la ley establece, enfatizándose la fiscalización de los recursos para inversión en obras públicas ya sea financiadas con transferencias federales así como con deuda pública.

relación entre los resultados de las Finanzas Públicas mostrados en el apartado anterior, en particular el desenvolvimiento de la deuda pública y la inversión pública productiva, de tal forma que se permita mostrar en el análisis un acercamiento del posible impacto del vínculo entre gasto de capital en obras públicas, crecimiento económico y deuda pública.

A partir de los saldos anuales de las obligaciones financieras de todas las entidades federativas registradas en la SHCP¹³, del gasto corriente, del gasto operativo y del gasto de capital que proporciona el INEGI, se encontraron los siguientes resultados de un ejercicio de regresión múltiple¹⁴, donde la deuda pública se consideró la variable dependiente explicada por la evolución del gasto público corriente, operativo y de inversión de los estados, cumpliéndose con esto el mandato constitucional respecto a que la deuda pública únicamente surge a partir de que los gobiernos locales impulsan nuevas inversiones públicas productivas.

- Las elasticidades de las tres variables explicativas respecto de la deuda pública resultaron significativas, al arrojar pruebas t con valores cercanos o mayores a 2 en términos absolutos.
- El estadístico r^2 ajustado resultó de 0.90, es decir, las variables consideradas tienen una correlación de 90.4%, es decir, explican en ese porcentaje el comportamiento de la deuda pública de los estados.
- El estadístico F resultó en 54.66, lo cual indica que el modelo es consistente con todas estas variables explicativas consideradas.

Desde el punto de vista económico los resultados de la regresión múltiple son:

- La elasticidad de la deuda con relación al gasto corriente total indica que de cada punto porcentual en que se incrementa este gasto la deuda se contrae en 0.57 décimas de punto porcentual; en otras palabras, hay una relación inversa entre ambas variables¹⁵, lo cual indicaría que la

Resultados de la estimación de la Deuda Pública Estatal en Función del Gasto Corriente, Gasto Operativo y Gasto de Inversión, 1993-2010

Variable	Elasticidad	Prueba t
Gasto Corriente	-0.57	-2.1
Gasto Operativo	1.63	3.1
Gasto de Inversión	0.41	2.8
Estadístico F	54.66	
R^2	0.90	

¹³ Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y algunas otras obligaciones reportadas por las Entidades Federativas. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

¹⁴ Se utilizó el método de regresión de mínimos cuadrados ordinarios, modelo estadístico que forma parte de los modelos de regresión, los cuales tratan de explicar la dependencia de una variable "Y" respecto de una o varias variables cuantitativas "X" mediante el cumplimiento de varias pruebas estadísticas. En todos los ejercicios de regresión en el artículo corresponden a la forma funcional: $\ln Y = \alpha + \beta \ln x + \pi \ln z + u$. Para más información consultar Damodar Gujarati, *Econometría*, Editorial Mac Graw Hill.

¹⁵ Esto se debe a que en la década pasada, el gasto corriente total disminuyó su ritmo de crecimiento con relación a la última década del siglo pasado. Sin embargo, tanto el gasto operativo como el destinado a subsidios de incrementaron a mayores tasas que el gasto corriente total, lo que

- deuda no se incrementó en este periodo en función del gasto corriente, situación que avala el planteamiento constitucional.
- Sin embargo, si se desglosa el gasto corriente, la relación del gasto corriente operativo compuesto por los servicios personales, materiales y suministros y servicios generales, la relación ya es positiva al arrojar una elasticidad de 1.63, lo que indica que por cada punto porcentual en que se incrementa este gasto operativo la deuda pública crece 1.63%, lo que indica que este gasto sí ha presionado las finanzas públicas de los estados por lo que han recurrido a la deuda, contraviniéndose el mandato constitucional.
 - Finalmente, la elasticidad de la deuda respecto al gasto de inversión es de 0.41, lo cual indica que por cada punto porcentual en que aumenta el gasto de inversión en obras públicas, la deuda sólo se incrementa en 0.41 puntos porcentuales¹⁶, lo cual indica que de manera parcial se cumple el artículo 117, fracción VIII de la Constitución de la República.
 - Con base a los resultados de este modelo, se desprende que el crecimiento de la deuda estatal en el periodo 1993-2010 se debe en mayor medida al aumento del gasto corriente operativo que al gasto de inversión, situación que debe obligar a estos gobiernos a realizar esfuerzos adicionales para mejorar la calidad del gasto, junto con medidas de austeridad¹⁷, así como a los entes fiscalizadores locales junto con la observación de la ASF a corregir esta situación.
 - En caso contrario, estos gobiernos continuarán requiriendo recursos adicionales y crecientes a los existentes presionando sus Finanzas Públicas al solicitar mayores montos de deuda pública, pero presentándose el efecto sustitución de gasto de capital por gasto corriente contraponiéndose a lo que establece la Constitución¹⁸.

se valida con la relación estadística positiva entre estas variables y la deuda como se muestra en el cuadro de resultados de la regresión.

¹⁶ Este dato es consistente con lo señalado en las conclusiones del apartado anterior, en el sentido de que aún y cuando en la década 2000-2010 se incrementó en mayor medida el gasto de inversión, comportamiento contrario a lo observado entre 1990 y 2000, no modificó de manera sustancial su porcentaje de participación en la estructura global del gasto de los estados.

¹⁷ Según la Auditoría Superior de la Federación, uno de sus argumentos del crecimiento de la deuda de los estados en la década anterior es que la mayoría del gasto público de estos gobiernos tiene una tendencia inercial e incremental en la asignación del gasto sin mecanismos estabilizadores y de racionalidad de las finanzas públicas. Asimismo, sostiene que alrededor del 90% de su gasto tiene el carácter de obligatorio en función de relaciones laborales, la prestación de servicios públicos y el cumplimiento de contratos jurídicos y financieros. (Auditoría Superior de la Federación, *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011*. Junio de 2011).

¹⁸ Como lo establece Ugalde: Si bien la Constitución Federal y las constituciones estatales obligan a que la deuda se destine a inversiones productivas, existen dos dificultades que limitan ambos mandatos: Por un lado, existe un problema de transparencia y rendición de cuentas, ya que pocas constituciones locales establecen con precisión la obligación de sus gobiernos de detallar el uso y destino de la deuda. De manera genérica solo se establece que los gobiernos deberán informar sobre los empréstitos contratados y en algunos casos ni se estipula la obligación de rendir cuentas. Por otro lado, ante la fungibilidad de los recursos financieros se puede dar un *efecto sustitución* del uso de la deuda para financiar inversión productiva por gasto corriente. Esto se presenta en la medida en que si en un primer momento en ausencia de deuda, la inversión productiva y el gasto corriente se financiaban con ingresos propios, si la constitución establece que se puede solicitar deuda para financiar inversión pública productiva, se sustituye el destino de ingresos propios ordinarios que en principio eran usados para esta inversión productiva hacia nuevos gastos de carácter corriente, por lo que ahora se recurre a la deuda para financiar la inversión cuando antes sí

- De lo anterior se desprende que en la medida en que no atiendan este problema inercial del gasto los estados, se corre el riesgo de presionar en mayor grado las Finanzas Públicas Federales, como se ha visto en la presente Legislatura en la Cámara de Diputados mediante la solicitud insistente de los gobernadores y las presidencias municipales para modificar leyes fiscales, así como crear fondos especiales en el presupuesto federal que apoyen las finanzas públicas locales distorsionándose el presupuesto federal¹⁹.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEUDA PÚBLICA EN LOS ESTADOS

Una vez plasmado el análisis de la inversión y el gasto operativo respecto a la deuda, en este apartado corresponde presentar un breve análisis de la deuda y el PIB. De manera específica se conocerán los efectos de la deuda en el crecimiento económico de los estados²⁰.

se disponía de fuentes de financiamiento propias y ordinarias suficientes. En síntesis, aunque las entidades federativas cumplan con la obligación de destinar la deuda para inversión productiva, lo que esa deuda estimula es el aumento del gasto corriente de manera indirecta, disfrazada. (*Los Incentivos perversos de la deuda de estados y municipios*, Luis Carlos Ugalde, Este País, Tendencias y Opiniones, número 24, agosto de 2011).

¹⁹ Para los ejercicios fiscales de 2010, 2011 y 2012, la propuesta de gasto federalizado del gobierno federal planteada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación siempre fue apoyada y fortalecida por la Cámara de Diputados a la alza en el Presupuesto Aprobado, creándose fondos especiales en el Ramo General 23 bajo la administración de la SHCP para impulsar inversión pública. En 2010, por ejemplo, se fortaleció el federalismo al destinarse 13 mil 500 millones de pesos que no venían en el Proyecto Original del Presidente de la República a un fondo de inversión en infraestructura de las entidades federativas; 3 mil 955 millones de pesos a fondos metropolitanos; 2 mil millones de pesos para el Fondo Regional y 2 mil millones de pesos para un nuevo programa de pavimentación en los municipios más marginados del país. Para 2011, los Diputados aprobaron ampliar recursos para el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en 15 mil 785 millones de pesos, de los cuales 4 mil 500 millones de pesos se destinan para un fondo de reconstrucción para entidades federativas, 2 mil 200 millones de pesos para un fondo de pavimentación y espacios deportivos en municipios, 2 mil 970 millones de pesos al fondo regional, 4 mil 837 a fondos metropolitanos, entre otros. Las participaciones y aportaciones federales a las entidades federativas y municipios ligadas a la recaudación federal participable se incrementaron en 3 mil 963 millones de pesos. Para 2012, De las ampliaciones para el Ramo 23, 7 mil 344 millones de pesos se destinaron a los fondos metropolitanos, 4 mil 500 al fondo regional, 4 mil millones de pesos para la constitución de un bono de potenciación para infraestructura, 2 mil 825 millones de pesos a proyectos de desarrollo regional, 2 mil 980 millones de pesos para un fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales, entre otros. Las participaciones y aportaciones federales ligadas a la recaudación federal participable se incrementan en 1 mil 667 millones de pesos. (SHCP, comunicados de prensa de los Paquetes Económicos aprobados para cada año).

²⁰ Lamentablemente la información del PIB de las entidades Federativas en las fuentes oficiales es limitada. Se dispone del PIB de los estados tan solo del periodo 2003 a 2009, así como de un indicador reciente de carácter trimestral pero que también comprende desde el año 2003 hasta el segundo trimestre de 2011. Sin embargo esto limita la capacidad de análisis.

Tasas de Crecimiento Reales %		
Estado	TCA	TCMA
Baja California Sur	36.8	5.4
Tabasco	31.0	4.6
Zacatecas	24.6	3.7
Querétaro	24.4	3.7
Nayarit	23.2	3.5
Yucatán	22.4	3.4
Veracruz	21.5	3.3
Quintana Roo	21.2	3.3
Aguascalientes	19.1	3.0
Sonora	17.9	2.8
Nuevo León	16.1	2.5
México	15.9	2.5
Hidalgo	14.7	2.3
San Luis Potosí	14.2	2.2
Sinaloa	13.8	2.2
Puebla	11.4	1.8
Total nacional	10.8	1.7
Michoacán	10.2	1.6
Jalisco	9.7	1.6
Oaxaca	9.2	1.5
Distrito Federal	8.8	1.4
Tamaulipas	8.4	1.4
Guanajuato	8.1	1.3
Chihuahua	8.1	1.3
Baja California	6.8	1.1
Morelos	6.8	1.1
Colima	6.7	1.1
Guerrero	6.1	1.0
Durango	5.7	0.9
Chiapas	4.5	0.7
Tlaxcala	3.7	0.6
Coahuila	2.8	0.5
Campeche	-19.7	-3.6

Fuente: Cálculos propios con información del INEGI.
TCA Tasa de Crecimiento Acumulada
TCMA Tasa de Crecimiento Media Anual

Índice de Volúmen Físico, 2003=100 Tasas de Crecimiento Reales %				
Estado	2003-2009		2003-2010	
	TCA	TCMA	TCA	TCI
Baja California Sur	36.6	5.3	45.2	5.1
Tabasco	30.9	4.6	40.5	5.1
Querétaro	24.4	3.7	33.5	4.1
Yucatán	22.3	3.4	31.0	3.1
Zacatecas	23.9	3.6	30.7	3.1
Nayarit	22.9	3.5	30.4	3.1
Aguascalientes	19.0	2.9	29.4	3.1
Veracruz	21.3	3.3	27.3	3.1
San Luis Potosí	14.0	2.2	25.5	3.1
México	15.8	2.5	24.5	3.1
Nuevo León	16.1	2.5	24.4	3.1
Quintana Roo	21.2	3.3	24.0	3.1
Sonora	17.8	2.8	23.9	3.1
Puebla	11.3	1.8	21.7	2.1
Guanajuato	8.0	1.3	20.4	2.1
NACIONAL	12.8	2.0	19.8	2.1
Hidalgo	14.6	2.3	19.5	2.1
Colima	6.5	1.1	19.3	2.1
Sinaloa	13.4	2.1	18.7	2.1
Jalisco	9.6	1.5	15.8	2.1
Coahuila	2.8	0.5	15.3	2.1
Chiapas	4.2	0.7	15.1	2.1
Michoacán	9.8	1.6	14.7	2.1
Morelos	6.7	1.1	13.9	1.1
Oaxaca	8.9	1.4	13.5	1.1
Chihuahua	7.9	1.3	12.8	1.1
Distrito Federal	8.8	1.4	12.5	1.1
Baja California	6.7	1.1	11.3	1.1
Tlaxcala	3.6	0.6	11.2	1.1
Guerrero	5.9	1.0	10.8	1.1
Durango	5.5	0.9	10.0	1.1
Tamaulipas	8.3	1.3	9.3	1.1
Campeche	-19.7	-3.6	-21.3	-3.1

Fuente: Cálculos propios con información del INEGI.
TCA, Tasa de Crecimiento Acumulada
TCMA, Tasa de Crecimiento Media Anual

Según el indicador del PIB estatal del INEGI, en el periodo 2003-2009, las entidades federativas registraron un crecimiento promedio anual de 1.7%, tasa equivalente a un crecimiento acumulado de 10.8%. En el caso del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) se tuvo un crecimiento de 12.8% en términos reales.

El comportamiento por entidad federativa es:

- 16 entidades federativas superaron el crecimiento promedio nacional del PIB y 15 del ITAE;
- Sin embargo, tan solo seis entidades federativas duplicaron al menos el crecimiento promedio nacional del PIB en este lapso (Baja California Sur, Tabasco, Zacatecas, Querétaro, Nayarit y Yucatán); mientras que solo 2 en el caso del ITAE (Baja California Sur y Tabasco)

²⁰ Lamentablemente la información del PIB de las entidades Federativas en las fuentes oficiales es limitada. Se dispone del PIB de los estados tan solo del periodo 2003 a 2009, así como de un indicador reciente de carácter trimestral pero que también comprende desde el año 2003 hasta el segundo trimestre de 2011. Sin embargo esto limita la capacidad de análisis.

- Otras seis registraron un crecimiento económico negativo o de hasta 1.0% en ambos indicadores (Campeche, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Durango y Guerrero).

Para el periodo 2003-2010, el crecimiento económico de las entidades federativas mejoró al promediar el ITAEE una tasa acumulada de 19.8% real, 2.6% en promedio al año.

- Sin embargo, sólo dos estados (Baja California Sur y Tabasco) duplicaron el crecimiento del promedio nacional;
- Otros dos estados mostraron una tasa de crecimiento negativa o la mitad del promedio nacional (Campeche y Tamaulipas).

Con relación a la deuda pública estatal, según la SHCP, entre el saldo de 1993 a septiembre de 2011, se ha incrementado esta deuda a una tasa 258.1% acumulada en términos reales, es decir, 3.6 veces²¹. En su composición, los estados que mostraron los mayores aumentos de acuerdo al promedio global fueron:

- Coahuila, 2,590.3%, 10 veces superior promedio de todos los estados;
- Michoacán, 2,362.7%, 9.2 veces por encima al promedio;
- Hidalgo, 2,242.1%, 8.7 veces arriba del promedio de los estados;
- Puebla, 1,463.6%, 5.7 veces por encima del promedio;
- Veracruz, 1,084.1%, 4.2 veces.
- En general 14 estados mostraron un crecimiento real superior al promedio.

Por el contrario, los estados que menor crecimiento de su deuda en el lapso son:

Deuda Pública Estatal, 1993-2011*
Tasas de Crecimiento Reales Acumuladas, %

Estado	1993-2011	Estado	1993-2000	Estado	2000-2011
Coahuila	2,590.3	Distrito Federal	756.7	Veracruz	80,774.9
Michoacán	2,362.7	México	145.1	Michoacán	3,961.8
Hidalgo	2,242.1	Puebla	131.0	Nayarit	3,420.5
Puebla	1,463.6	Nuevo León	98.0	Coahuila	2,810.3
Veracruz	1,084.1	Hidalgo	55.8	Zacatecas	1,674.0
Distrito Federal	895.8	Sinaloa	45.6	Hidalgo	1,403.3
Chiapas	758.2	Nacional	42.2	Oaxaca	1,048.6
Nayarit	686.9	Chiapas	34.8	Aguascalientes	1,029.8
Nuevo León	420.3	Querétaro	16.7	Quintana Roo	893.5
Quintana Roo	387.4	Baja California	6.4	Guanajuato	650.5
Guanajuato	381.0	Durango	-3.6	Tamaulipas	598.4
Oaxaca	347.9	Coahuila	-7.6	Puebla	576.8
Baja California	299.3	Guerrero	-7.9	Chiapas	536.7
Tamaulipas	292.7	Tabasco	-8.2	Yucatán	507.6
Nacional	258.1	Morelos	-10.2	Colima	406.6
San Luis Potosí	183.4	San Luis Potosí	-21.2	Chihuahua	277.7
Durango	176.5	Jalisco	-34.6	Baja California	275.3
Tabasco	157.5	Baja California Sur	-34.9	San Luis Potosí	259.7
México	155.7	Guanajuato	-35.9	Jalisco	197.5
Colima	152.7	Michoacán	-39.4	Durango	186.8
Morelos	112.4	Tamaulipas	-43.8	Tabasco	180.4
Jalisco	94.6	Sonora	-44.5	Nuevo León	162.8
Sinaloa	83.3	Colima	-50.1	Nacional	151.7
Aguascalientes	60.7	Quintana Roo	-50.9	Morelos	136.5
Zacatecas	51.3	Oaxaca	-61.0	Campeche	113.2
Yucatán	46.6	Chihuahua	-61.7	Baja California Sur	88.4
Chihuahua	44.6	Campeche	-74.9	Sonora	78.2
Guerrero	38.7	Yucatán	-75.9	Guerrero	50.7
Baja California Sur	22.5	Nayarit	-77.6	Sinaloa	25.9
Querétaro	12.4	Aguascalientes	-85.8	Distrito Federal	16.2
Sonora	-1.0	Zacatecas	-91.5	México	4.3
Campeche	-46.5	Veracruz	-98.5	Querétaro	-3.7
Tlaxcala	-100.0	Tlaxcala	-100.0	Tlaxcala	0.0

*Para 2011 se considera el dato de la deuda pública acumulada a septiembre.
Fuente: Cálculos propios con información de la SHCP.

²¹ Al 30 de diciembre de 1993, el Saldo de las Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios se situó en los 18,278.2 millones de pesos. Para el mismo mes de 2000 este saldo fue de 90,731.3 mdp; y a Septiembre de 2011 en 358,501.3 mdp. Entre 2003 y 2010, para efectos de hacer comparable el análisis con la información disponible del PIB y del ITAEE, las obligaciones de las entidades federativas pasaron de 125,893.0 a 314,664.5 millones de pesos, lo que implicó un crecimiento real acumulado de 84.9%, equivalente a un incremento promedio anual real de 9.2% (SHCP)

- Tlaxcala con un decrecimiento real del 100.0%
- Campeche con una disminución real de 46.5% real;
- Sonora con una contracción real del 1.0%;
- Querétaro con un aumento real de 12.4%;
- Baja California Sur con 22.5% real.

Si se divide este análisis en dos periodos, uno de 1993 a 2000 y otro de 2000 a 2011 se observa lo siguiente:

- En el primer periodo los estados incrementaron su deuda en 42.2% en términos reales.
- Sólo 9 entidades incrementaron su deuda, encabezados por el Distrito Federal con un aumento de 756.7%, el Estado de México con 145.1% y Puebla con 98.0%.
- Estados como Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Aguascalientes, Nayarit, Yucatán, Campeche, Chihuahua y Oaxaca mostraron reducciones reales en el saldo de su deuda. Coahuila en este periodo registró una disminución de 7.6% en términos reales.
- En el segundo periodo la necesidad de financiamiento de los estados se reflejó en una tasa de crecimiento acumulada de 151.7% en términos reales.
- En este periodo solo Querétaro mostró reducción real en el saldo de su deuda (-)3.7%. Tlaxcala registró un saldo de cero pesos de deuda.
- Veracruz, 80,775.0%; Michoacán, 3,961.8%; Nayarit 3,420.5%; Coahuila 2,810.3%; Zacatecas 1,674.0%; Hidalgo 1,403.3%; Oaxaca, 1,048.6%; y Aguascalientes, 1,029.8%, fueron las principales entidades que recurrieron a la deuda pública en este periodo de manera desproporcionada.
- Coahuila por sí sola explicó el 13.4% del crecimiento de la deuda de 2000 a septiembre de 2011.

Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios respecto a su PIB, 1994

1994		2001		2010		
Estado	%	Estado	%	Estado	%	Estado
Sonora	9.0	México	5.1	Querétaro	5.6	Coahuila
Querétaro	6.7	Sonora	3.6	Sinaloa	5.6	Nayarit
Baja California Sur	4.5	Distrito Federal	2.8	Morelos	4.2	Quintana Roo
Chiapas	4.3	Sinaloa	2.8	Tlaxcala	3.8	Michoacán
México	3.6	Nuevo León	2.3	Nayarit	3.6	Sonora
Jalisco	3.3	Baja California Sur	2.3	Colima	3.5	Chiapas
Campeche	3.3	Durango	2.0	Jalisco	3.4	Chihuahua
Durango	3.2	Nacional	1.9	México	3.3	Veracruz
Tabasco	3.1	Guerrero	1.7	Chiapas	3.1	Nuevo León
Sinaloa	3.1	Querétaro	1.5	Baja California	2.9	México
Aguascalientes	2.7	Jalisco	1.4	Hidalgo	2.7	Jalisco
Nuevo León	2.7	Quintana Roo	1.2	Aguascalientes	2.6	Nacional
Colima	2.7	Chiapas	1.1	Nacional	2.6	Durango
Quintana Roo	2.7	Tabasco	0.9	Tabasco	2.4	Baja California
Baja California	2.6	Baja California	0.9	Nuevo León	2.4	Baja California
Nayarit	2.6	San Luis Potosí	0.9	Chihuahua	2.4	Distrito Federal
Guerrero	2.1	Colima	0.8	Distrito Federal	2.4	Oaxaca
Tlaxcala	2.1	Chihuahua	0.7	Oaxaca	2.2	Colima
Nacional	2.0	Hidalgo	0.7	Guerrero	2.1	Puebla
Chihuahua	1.8	Morelos	0.6	Quintana Roo	2.1	Tamaulipas
Yucatán	1.8	Veracruz	0.5	Campeche	2.1	San Luis Potosí
San Luis Potosí	1.5	Puebla	0.5	Guanajuato	2.0	Hidalgo
Coahuila	1.4	Tamaulipas	0.4	Coahuila	2.0	Guerrero
Oaxaca	1.2	Coahuila	0.4	San Luis Potosí	1.9	Sinaloa
Zacatecas	1.2	Nayarit	0.4	Durango	1.6	Aguascalientes
Tamaulipas	1.0	Aguascalientes	0.3	Veracruz	1.1	Guanajuato
Guanajuato	0.9	Guanajuato	0.3	Puebla	1.0	Morelos
Michoacán	0.8	Oaxaca	0.3	Michoacán	0.9	Zacatecas
Morelos	0.8	Yucatán	0.2	Yucatán	0.7	Yucatán
Veracruz	0.6	Michoacán	0.2	Zacatecas	0.7	Querétaro
Distrito Federal	0.5	Campeche	0.1	Sonora	0.6	Tabasco
Puebla	0.4	Zacatecas	0.0	Baja California Sur	0.0	Campeche
Hidalgo	0.1	Tlaxcala	0.0	Tamaulipas	0.0	Tlaxcala

* Corresponde al mes de septiembre
Fuente: SHCP

Pese a esto, según la SHCP, las obligaciones financieras de las entidades federativas no representan un alto porcentaje de su PIB.

Como se aprecia en el cuadro, en 1994 el promedio de la relación deuda/PIB de las 32 entidades federativas incluyendo al DF fue de 2.0%. Para los años

posteriores esta relación pasó a 1.9% en 2001, 2.5% en 2010 y 2.7% a septiembre de 2011.

Lo que sí se puede mencionar para aclarar el por qué no es un indicador fuerte sobre la solvencia de los estados la relación de la deuda respecto del PIB de 2.5% en 2011, se debe a que sólo algunas entidades federativas en el país han mostrado un claro crecimiento de esta relación ya sea por su bajo crecimiento económico, respecto a los incrementos que ha observado su deuda²².

Finalmente, para aclarar la relación entre la deuda pública y el crecimiento económico de los estados, en función a la limitación de la información disponible del PIB de las entidades federativas, se hizo un ejercicio estadístico de regresión lineal entre la deuda estatal global como variable independiente y el ITAAE como variable dependiente o a explicar para el periodo del tercer trimestre de 2005 al segundo trimestre de 2011²³. En este ejercicio se obtuvo una elasticidad de 0.1331, lo que implica que de cada punto porcentual en que se incrementa la deuda “aparentemente para financiar inversiones públicas productivas” el ITAAE crece tan solo 0.1331 puntos porcentuales, es decir, la deuda pública de los estados no impulsó de manera significativa el crecimiento económico de las entidades federativas en este periodo²⁴.

Por lo tanto, se concluye que recurrir a la deuda no necesariamente tiene un impacto positivo sólido para impulsar el crecimiento económico de los estados, lo cual es consistente con los resultados mostrados de las elasticidades anteriores, donde en el sentido de que el crecimiento de la deuda obedece en gran medida para satisfacer las necesidades de gasto corriente operativo y no

²² Hasta el año 2009 (último dato disponible del PIB estatal por el INEGI) se puede hacer un breve ejercicio que aclare el cambio del estado de la relación deuda respecto a PIB en el país, a grado tal que se entienda porque el nivel de crecimiento acelerado de la deuda visto en los últimos años es alarmante a corto plazo, no pone en riesgo de manera sistemática el tema de la deuda en los estados. En este sentido, se observa que entre 2003 y 2009 solo tres estados mostraron un crecimiento significativo de esta relación por encima de su dinámica económica: Nuevo León pasó de una relación deuda/PIB de 20.2% en 2003 a 38.6% en 2009 ya que su PIB creció tan solo 2.5% al año (por encima del promedio nacional de 1.7%), pero su deuda se incrementó 16.4% en promedio al año (6.6 veces por encima a su PIB); Chiapas pasó de una relación deuda/PIB de 2.20 a 15.40% entre 2003 y 2009, debido a que su deuda creció 41.5% en promedio al año (701.7% acumulada) y su PIB tan solo aumentó 4.5% en el periodo, 0.7% en promedio al año. Y Veracruz pasó de 4.5 a 15.3% su relación deuda a PIB al haberse incrementado su deuda 283.0% en términos reales, 25.1% al año, mientras que su PIB creció de manera acumulada 21.5% (por encima del 10.8% nacional), 3.3% anual. Al contrario de esta situación el Distrito Federal y el Estado de México redujeron su relación deuda entre PIB entre 2003 y 2009. En el primer caso pasó de 17.5% a 13.52%, explicado en gran medida por su bajo crecimiento económico de 8.8% en el periodo (1.4% en promedio al año) mientras que el segundo pasó de 6.5% a 4.6% en cada año. Con esto, en estos años, a nivel nacional el PIB creció 10.8% de manera acumulada, 1.7% al año, mientras que la deuda estatal 54.7% acumulada, 7.5% en promedio al año, lo que arrojó que relación deuda entre PIB promedio nacional pasará de 1.75 en el primer año a 2.20 en 2009.

²³ Es importante mencionar que la SHCP dispone del dato de las obligaciones registradas de las entidades federativas en su página electrónica, conforme al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, a partir del tercer trimestre de 2005.

²⁴ En esta regresión de 24 observaciones los valores de los estadísticos fueron: el coeficiente de correlación fue de 0.39; el valor estadístico t del coeficiente de elasticidad fue de 3.8; la F fue de 14.2. Estos resultados efectivamente validan la poca relación entre la deuda pública como mecanismo de financiamiento complementario para impulsar el crecimiento económico de los estados.

así para atender proyectos de inversión que amplíen la base económica de las regiones del país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A diferencia de las conclusiones tradicionales que permean el debate económico y de finanzas públicas actual de la deuda pública de los estados y que dan pie a las recomendaciones correspondientes²⁵, en este artículo se concluye que la causa fundamental del crecimiento desmedido de la deuda de los estados es su exceso de gasto público corriente tanto operativo como de subsidios no prioritario y de baja rentabilidad social y económica, que se traduce en un mayor déficit público como se demostró en las regresiones presentadas sin impulsar la inversión a los niveles que se requieren y por lo tanto limitando el crecimiento económico.

La carencia de un sistema de evaluación del ejercicio del gasto público sustentado en indicadores de desempeño que apoyen una adecuada asignación de recursos hacia aquellos objetivos y metas en los programas públicos que sí generen rentabilidad en los estados se constituye en una debilidad estructural de peso de las Finanzas Públicas estatales.

Por más recursos federales que se les canalicen año tras año desde el Congreso de la Unión a los estados, junto con la deuda que contraten, mientras continúe el ejercicio de su gasto sin apegarse a un esquema de resultados, las presiones fiscales se mantendrán presentes en estos gobiernos retroalimentándose el círculo vicioso de mayores necesidades financieras para cubrir el déficit público, con fuentes de ingresos propios endebles y limitadas acompañadas de transferencias federales volátiles, junto con medidas limitadas para reducir el gasto ineficiente con bajo impacto económico y social.

Es por esto que se debe trabajar de manera prioritaria en la construcción de un entramado constitucional capaz de plasmar el presupuesto por resultados como la piedra angular en las finanzas locales, a grado tal que en verdad se comprometan a promover la austeridad, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos.

En paralelo se coincide con la necesidad de mejorar los sistemas de recaudación local que complementen las transferencias federales; pero también se debe apresurar el paso en el diseño de instrumentos legales que fortalezcan su sistema de transparencia y rendición de cuentas.

En materia de inversión pública, las entidades federativas deberán crear un sistema de información pública sobre los programas y proyectos de inversión específicos que se financien con deuda pública, de tal forma que la población podrá saber si en verdad el financiamiento que se contrata por lo

²⁵ La disminución de ingresos a los gobiernos locales tras la crisis financiera internacional llevó a presionar el déficit público; la ampliación de los medios de financiamiento a los estados sin los mecanismos prudenciales respectivos necesarios como es el caso del financiamiento bancario; la precaria recaudación local acompañada de la volatilidad de las transferencias federales anuales más ante un contexto económico internacional adverso y de lento crecimiento, entre otras

Gobernadores es para beneficio de los ciudadanos mediante nuevas inversiones que generen empleos en los respectivos programas y proyectos.

De esta forma la ciudadanía estará mejor informada y dispuesta a asumir costos presentes y futuros en sus decisiones económicas, confiando de que a largo plazo las futuras generaciones también estarán dispuestas a pagar deuda a niveles razonables, a cambio de beneficios económicos mayores con la promesa de nueva infraestructura física de calidad que potencialice la capacidad productiva y la generación de ingresos.

Mientras este sistema no exista en todos los estados y más en aquellos que han presentado mayor nivel de crecimiento en su endeudamiento como Veracruz, Michoacán, Nayarit, Coahuila, Zacatecas, Hidalgo, Oaxaca, Aguascalientes y Quintana Roo, con tasas acumuladas superiores a mil por ciento en términos reales de 2000 a septiembre de 2011, y que además se desconoce en qué se gastaron estos recursos, el tema de la deuda pública local se podría contaminar a todo el territorio nacional, poniéndose en riesgo la credibilidad de sus autoridades ante los ciudadanos.

Por otra parte, se deberá establecer en ley la obligación de que la SHCP elabore cada año el Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales y se lo haga llegar al Congreso Federal. El último disponible en su página electrónica corresponde al año 2007.

En el caso de los recursos federales que dejan en garantía los estados para el pago de la deuda, tales como algunos fondos que reciben del ramo general 33, se propone reformar la Ley de Coordinación Fiscal y la de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice directamente el uso y destino de esta deuda.

Finalmente, para atacar a corto plazo el creciente endeudamiento público de los estados, una vez que desde la óptica económica el problema se debe a la aparente insuficiencia de recursos públicos capaces de financiar gasto público excesivo y sin resultados que impacten a la población e impulsen el crecimiento económico, lo que retroalimenta la supervivencia del déficit público, requiere la adopción de medidas que busquen el saneamiento de las finanzas públicas mediante la creación de nuevas fuentes de ingresos propios y sostenibles que complementen a las transferencias federales pero acompañadas de medidas de austeridad en el gasto que elimine erogaciones superfluas. Con esto, se apoyará de manera gradual el balance económico.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, SIMBAD.
<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>

_____, Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativas.
[http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-](http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR150070#ARBOL)

[win/bdieintsi.exe/NIVR150070#ARBOL](http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR150070#ARBOL)

_____, Banco de Información Económica, Indicadores Económicos de Coyuntura, Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVA050210#ARBOL>

Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP5§or=8&locale=es>

SHCP, Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios <http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda Publica EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx>

_____, Balance Fiscal en México, Abril 2011.

Presidencia de la República, Anexos Estadísticos de Informes de Gobierno http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/anexo_estadistico/; <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/>; <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/anexo-estadistico>

Este País, Tendencias y Opiniones, Finanzas Públicas y Transparencia, #244 agosto de 2011.

Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-Marzo 2011 Junio de 2011.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) Indicadores de Deuda, Noviembre de 2010. <http://www.intosai.org>

A regional, varios números.

Capítulo 3

La deuda pública en México
Propuesta de cambio a partir de la revisión
histórica

Armando Ríos Piter

La deuda pública en México: propuestas de cambio a partir de la revisión histórica

Por: Armando Ríos Piter (1)

En nuestro país el tema de la deuda pública produce hasta cierto punto escozor y es que ha sido primero la insostenibilidad de la deuda externa, durante la década de los años ochenta y después la inviabilidad de la deuda interna indizada al dólar en la década de los años noventa, las que ocasionaron profundas crisis económicas, que han exacerbado los niveles de pobreza y marginación en el país, prolongando el estancamiento y rezago del sector productivo pero sobretodo transfiriendo los costos de la deuda intergeneracionalmente, de manera tal que los que quienes eran muy pequeños hacia finales de los años ochenta continúan hoy pagando los resabios del llamado "error de diciembre" y todavía un par de generaciones más tendrán que elevar sus esfuerzos para mantener un nivel de vida, que está de por sí, muy por debajo de los estándares internacionales de países miembros de la OCDE, o bien, de países desarrollados. De ahí que sea imprescindible analizar y revisar cuidadosamente el tema de la deuda pública.

En la última década, la estabilidad macroeconómica alcanzada después de la crisis de 1994, ha ocasionado que este tipo de variables sean soslayadas y salgan del centro de atención público y social, en parte por la confianza que se ha generado en el exterior y porque México ha mantenido una buena calificación de riesgo país, lo que le ha permitido contar con líneas de crédito internacionales, que utilizadas o no, generan confianza en los inversionistas. No obstante, esto no es motivo para dejar de lado la revisión del estado general que guardan las finanzas públicas de nuestro país, ya que existen pasivos contingentes en la contabilidad nacional, que de irse realizando pondrían a México en un estado de total bancarrota como le sucedió a Argentina y como le está sucediendo actualmente a Grecia, independientemente de las causas que originen la ocurrencia de dicha contingencia. Esta revisión es además urgente porque nuestro país ha permanecido con bajas tasas de crecimiento económico con las que no sería posible enfrentar el pago de muchos pasivos en la deuda pública.

(1) **Armando Ríos Piter.** Coordinador General de Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (LXI Legislatura). Estudios en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Seguridad Nacional por la Universidad de Georgetown y estudios de maestría en Administración Pública, por la Universidad de Harvard. Subsecretario de Gobierno para Asuntos Políticos y Secretario de Desarrollo Rural en el gobierno del Estado de Guerrero y Subsecretario de Política Sectorial en la Secretaría de Reforma Agraria.

Asimismo, este asunto adquiere relevancia debido a la reciente debacle fiscal de países como Grecia y Portugal que han puesto en una encrucijada la estabilidad de la Comunidad Económica Europea sobre todo por la capacidad de contagio que tienen las crisis económicas actuales, las cuales transmiten la incertidumbre hacia el resto del mundo, al elevar la volatilidad en los mercados financieros, en los cuales también nuestro país participa y depende. Así fue que en 2010, la deuda griega representó el 129.2% del PIB y 92.9% para el caso de Portugal [OECD, 2011, pág. 8], posteriormente a manera de efecto dominó, esto impactó a países como España o Italia, cuyos problemas no necesariamente se originaron por la vía de la deuda pública, pero sí debido a la insolvencia bancaria de aquellas instituciones financieras que absorbieron deuda de aquellos países, aunado a problemas internos de alto desempleo y bajo crecimiento económico [FMI, 2011].

Es así que la Unión Europea atraviesa por una redefinición de los montos máximos de endeudamiento y ajustes fiscales que a muchos países les ha ocasionado además inconvenientes sociales y políticos a nivel local y todo esto, ocurrido a partir de la crisis financiera mundial del año 2009, iniciada en los Estados Unidos.

Por lo tanto, la imbricación de la economía global y los actuales ejemplos europeos son motivo más que suficiente para mirar hacia el interior y definir estrategias que minimicen los riesgos de una crisis profunda en el corto o mediano plazo en México.

Ya de por sí, el estallido de los problemas financieros en *Wall Street* ocurridos en 2008-2009, y el descenso en la capacidad de consumo de los Estados Unidos impactó en una caída de 6.5% del PIB nacional, cifra histórica que no ocurría desde hace 70 años, ni durante la crisis del tequila en 1994. Los efectos en la microeconomía, recientemente evaluados a través de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH 2010) arrojaron incrementos exorbitantes en la pobreza y la desigualdad social, el desempleo y el regreso de miles de migrantes que ahora engrosan las filas del desempleo nacional. El escenario para los Estados Unidos sigue siendo complicado y nada halagüeño para México, pues la nueva desaceleración económica necesariamente volverá a afectar la caída de las exportaciones y con ello las consecuencias en el empleo y el consumo nacional.

Es así que debemos cuestionar rigurosamente la consabida estabilidad macroeconómica mexicana y remover el modelo económico no sólo para hacer frente a la recesión mundial esperando que nuevamente el dinamismo de los Estados Unidos nos “salve” por decirlo de alguna manera, sino uno que permita crecer a tasas que cubran la necesidad de empleo, eleven el nivel de vida de los mexicanos, hacer crecer el mercado interno sesgando la política de inversión hacia la producción nacional, blindar la economía nacional frente a crisis recurrentes a nivel mundial a partir de una capacidad de consumo interno robusta, incrementar la capacidad para generar ingresos fiscales no contingentes al precio del petróleo y, garantizar una política de redistribución del ingreso y la riqueza sin caer en la trivialidad de políticas asistenciales y

clientelares que hipotecan el desarrollo de generaciones futuras, como ha ocurrido en la historia de nuestro país.

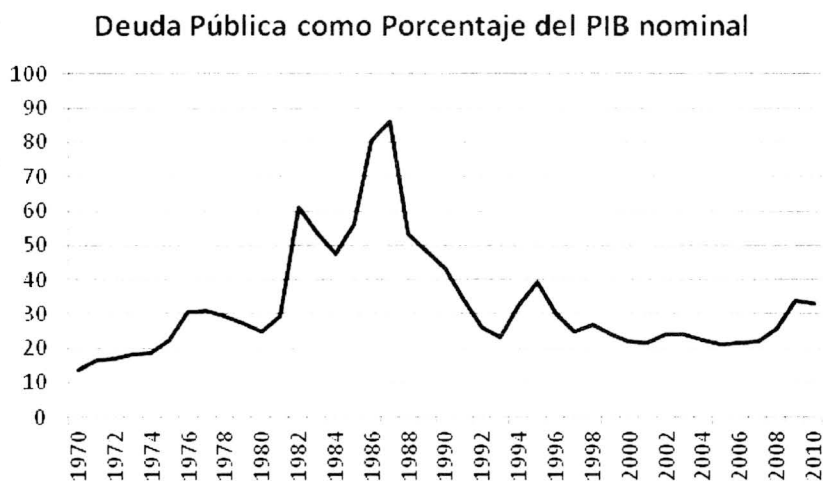
Todo esto parte de una redefinición de objetivos de Estado, en los cuales cambia el orden de las variables, de tal suerte que el endeudamiento público se defina en función de las metas de desarrollo económico y social, y no como ha ocurrido hasta ahora, en donde el nivel de endeudamiento y los instrumentos de deuda han servido para reaccionar ante contingencias fiscales y financieras.

En este documento se desarrollan estos temas al tiempo que se hace una revisión sucinta de las crisis ocasionadas por la deuda pública y el estado que guardan las finanzas públicas nacionales, derivando así la importancia de reformas estructurales en materia hacendaria, de seguridad social y coordinación fiscal que son condiciones *sine qua non* para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La sostenibilidad de las finanzas públicas mexicanas: recuento histórico

La gráfica 1 muestra la serie de la deuda pública como porcentaje del PIB y en ella se observan varios momentos críticos de la historia de México que es importante recordar sucintamente porque dichos eventos sobreviven en la época presente, tal y como se ha señalado, a partir de que generaciones que hoy día se encuentran en las filas de la población económicamente activa y contribuyen al valor agregado de la economía, aunque de cierta manera continúan pagando algunas de las facturas que estas crisis nos han heredado.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP y Banxico.

En el primer periodo de referencia (1970 – 1976), durante el sexenio del entonces presidente, Luis Echeverría Álvarez, se aprecia que al inicio de la gestión, el saldo de la deuda representaba el 13.7% del PIB y al término del gobierno se había incrementado a 30.7%. En esos años, era inminente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones visto a través de la reducción considerable de la inversión privada y, para mantener un ritmo de crecimiento, el gobierno optó por utilizar una política fiscal expansiva en la que se incrementaba el gasto público el cual se canalizó a través de programas

asistencialistas dirigidos principalmente al sector rural-campesino, tales como el otorgamiento de fertilizante, venta de granos básicos a precios de garantía, así como también un ensanchamiento del sector paraestatal y burocrático²⁶ – mecanismo que además permitía mantener un fuerte control político y cerrar aquellos resquicios de resentimiento social después de los eventos ocurridos en 1968-, entre otros subsidios vía precios como la tortilla que distorsionaron los incentivos y funcionaron de manera regresiva.

Lo anterior se llevaba a cabo sin generar mayor recaudación, por lo que los recursos provenían del endeudamiento y más aún, el origen de esta deuda era externo, ya que no había en ese momento un sistema financiero nacional desarrollado en posibilidades de emitir y absorber títulos de deuda. Esta política provocó que el déficit financiero del sector público pasara del 2.5% del PIB en 1971 a 9.6% en 1976.

En el año de 1976 se dio el primer estallido económico con una devaluación del tipo de cambio (el cual pasó de 12.50 a 20 pesos por dólar) e inflación, siendo este el impuesto más regresivo que puede imponérsele a una población. En este episodio es importante recordar una lección sabida, en la cual, la pérdida de bienestar social producto de la inflación, desempleo y huida de capitales sobrepasa cualquier beneficio temporal-asistencial recibido por la población. Es aquí donde resalta la necesidad de recordar la historia, porque no es sólo el hecho de que se incrementara la deuda, sino el uso que se le daba, ya que como se indicó, fueron recursos dirigidos a mantener un control clientelar que no necesariamente financiaba proyectos de alta rentabilidad económica y social, sino aquellos que permitieran incrementar el capital político y corporativista.

El gasto expansivo continuó hasta 1982 cuando la erupción de una nueva crisis se hizo visible en la incapacidad de pago de la deuda externa. Fue entre 1975 y 1982 cuando se dio el mayor crecimiento de la deuda externa, pasando de 16.42% a 33.99% del PIB, que sumada con la deuda interna llegó a ser de 61% del PIB. En estos años la deuda interna era contratada fuera de los mecanismos de mercado, al ser obligaciones contraídas con el banco central y una mínima proporción con bancos privados que fueron absorbidos al darse la nacionalización.

Cabría señalar que la capacidad para contratar deuda en el extranjero respondió a condiciones favorables para hacerlo, fundamentalmente hacia fines de la década de los setenta, los precios del petróleo comenzaron a aumentar hasta triplicarse, así como también un exceso de liquidez en los mercados financieros internacionales [Hernández & Villagómez, 2000, pág10]. Hasta que ocurrió una nueva debacle económica en el año de 1982, misma que se propagó al resto del mundo, tanto que se conoce como “la Década Perdida”.

En ese momento convergieron diversos choques externos tales como la caída de los precios del petróleo, el riesgo implícito por el default incrementó las tasas de interés internacionales, se dio una caída de las exportaciones y los

²⁶ La burocracia pasó de 600 mil en 1972 a 2.2 millones en 1976.

términos de intercambio se afectaron en países latinoamericanos al grado que también se vieron en aprietos para cubrir sus deudas, junto con la recesión de las economías más industrializadas del mundo.

Buena parte de esta catástrofe se originó por mantener unas finanzas públicas petrolizadas, confiando en que los precios del petróleo se mantendrían con tendencia creciente sostenida, aunado a una deficiente administración de la deuda, al contratarse una gran cantidad de financiamiento con vencimientos de corto plazo; por ejemplo, en 1981 se vencían poco más de 10,000 millones de dólares que representaban alrededor del 20% del total de la deuda externa (proveniente de la banca internacional y créditos bilaterales) y para 1982 - 1983 se vencía aproximadamente otro 25% de la deuda externa total, situación que se conjugó con los elementos exógenos antes mencionados para cristalizarse en una imposibilidad de pago.

El gobierno siguiente se dedicó a la renegociación con el extranjero (Plan Baker) y a la estabilización de precios, cuyos efectos fueron interrumpidos por el terremoto de 1985 y una caída de 50% en los precios del petróleo, lo cual complicó nuevamente el pago de intereses de la deuda, con esto se vio mermada la credibilidad del país y se le cerró nuevamente el acceso al crédito. La deuda como proporción del PIB llegó a niveles inusitados de 86% (1987).

Fue hasta 1988 cuando se volvió a renegociar la deuda presentando una propuesta para intercambiar, mediante descuento y subasta, la cartera de deuda por bonos del gobierno de diverso vencimiento. Esto permitió aminorar las transferencias netas al exterior, pasando de 6.9% del PIB en 1988 a 0.7% en 1989. Por su parte, el saldo de la deuda externa respecto al PIB pasó de 60% en 1986 a 20% en 1993 [Hernández & Villagómez, 2000, pág13].

Lo que permitió transitar hacia este tipo de acuerdos estuvo condicionado por la liberalización financiera y la ampliación del mercado de valores gubernamentales que marcaron una nueva etapa en el manejo de la deuda pública.

La liberalización y desarrollo del sistema bancario adquirió relevancia fundamental porque de esta manera se pudo impulsar un mercado de deuda pública en lugar del esquema anterior consistente en préstamos obligatorios al gobierno federal.

Asimismo, el desarrollo de este mercado permitió financiar el déficit del gobierno mediante la colocación de instrumentos, que no tienen un alto impacto inflacionario, entre el gran público inversionista. Este modelo tuvo auge porque para 1993, una gran parte de los tenedores de deuda pública pertenecían al sector privado no bancario llegando a poseer hasta un 95% de los valores gubernamentales en circulación para el año de 1994, avalando con esto la credibilidad del programa instrumentado. Entre 1988 y 1994, la deuda pública promedió el 37% del PIB.

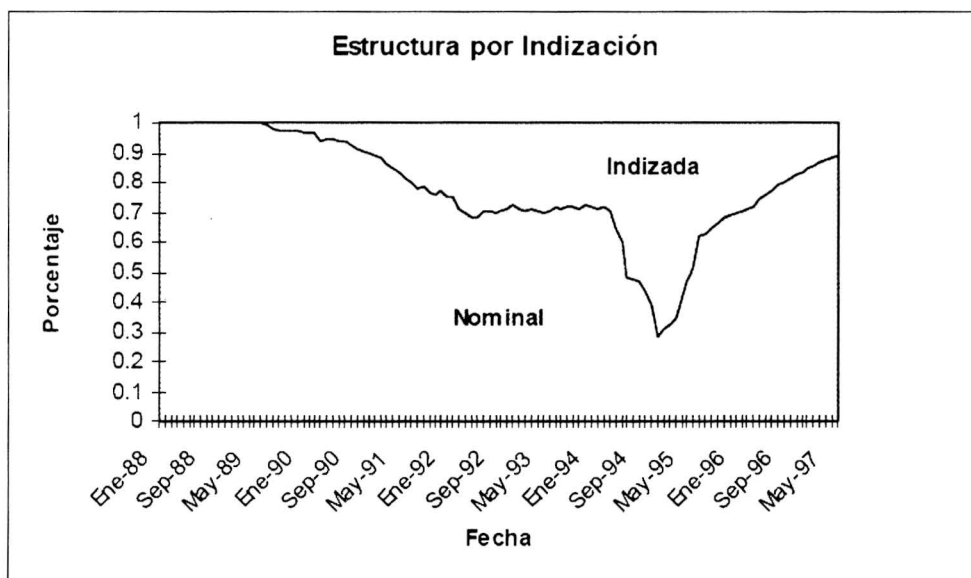
Sin duda, la liberalización financiera y el desarrollo de un mercado de deuda pública tiene efectos positivos ya que al ser un mecanismo de mercado, se

vuelven instrumentos mucho más flexibles para ajustarse frente a cambios en las variables que definatorias, a su vez, fueron una forma para captar ahorro externo a través de su colocación en el mercado secundario internacional. Aunque por otro lado, también requieren de mayor conocimiento y cuidado en el manejo y administración porque juega un papel mucho más preponderante el equilibrio entre la estructura de portafolios de deuda, las denominaciones y las indexaciones a monedas extranjeras o índices de precios. En ese sentido, la calificación del riesgo país y las expectativas son mucho más decisivas que los niveles de endeudamiento per se.

Este modelo de mercado de deuda se llevó a cabo a partir de los años noventa. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 2, desde el año 1990, la estructura de la deuda se fue indexando cada vez más al dólar, de manera que la crisis "del tequila" en 1994 se debió no tanto al tamaño de la deuda, sino a su referencia cambiaria. En ese entonces la deuda como proporción del PIB era de alrededor de 32%.

Conforme se desaceleró el crecimiento económico, se buscó mantener la credibilidad por medio de instrumentos de deuda indexados al dólar estadounidense, de manera que para mantener la balanza de pagos era preciso asistir al cambio en las reservas internacionales. Previo a la irrupción de la crisis, el déficit en la cuenta corriente era insostenible a través de reservas, a lo cual se sumó una serie de vencimientos que obligaron a ensanchar el mecanismo de bandas (tipo de cambio semi-rígido) dando origen a una devaluación que provocó la salida inmediata de capitales que prácticamente vaciaron al sistema financiero mexicano, esto implicaba la pérdida de liquidez, la contracción de todo tipo de crédito, la insolvencia, por decir los primeros males que ponían nuevamente en la escena y en la mente de los mexicanos el consabido estado de crisis.

Gráfica 2



Para evitar la bancarrota financiera, el gobierno de Ernesto Zedillo tuvo que adquirir una serie de créditos externos que cubrieran tamaño desfalco (lo que se conoce como el Fondo de Estabilización consistente en créditos provenientes tanto del Fondo Monetario Internacional como del Banco internacional, bancos comerciales y el Banco de Canadá); concomitantemente la implementación de un paquete fiscal y monetario restrictivo que diera salida a la emergencia económica.

Dentro de las medidas fiscales más notorias fue el aumento en el impuesto al valor agregado al pasar del 10% al 15%, seguido de un fuerte programa de privatizaciones que permitiera la entrada de recursos al sector público. El balance primario paso así de 2.1% del PIB en 1994 a 4.7% en 1995 lo que permitió reducir la deuda externa en 25% y la deuda interna a 1% como porcentajes del Producto Interno Bruto. A partir de ese momento también se comenzó una transición en la estructura de la deuda, recayendo más en el ámbito interno que en el externo.

Por otra parte, los impactos negativos del efecto tequila no se limitaron a lo recientemente señalado, sino que al interior de la economía, la salida abrupta de capitales provocaría un fenómeno adicional de gran intensidad, i.e., el riesgo de una quiebra en cadena de los bancos, la cual no sólo significaba la desaparición de los ahorros de millones de personas, sino la interrupción del sistema de pagos de la economía. Esta cereza en el pastel orilló al gobierno federal a realizar varios rescates comenzando por el del propio sistema financiero mexicano usando para ello al Fobaproa, así como el de las entidades federativas y una inexcusable reforma al sistema de pensiones del Seguro Social. Cabe acotar que entre 1995 y 1997, el rescate bancario se financió utilizando los ingresos excedentes provenientes de la venta de petróleo, los cuales no estaban regulados y por lo tanto, su uso era decidido exclusivamente por el poder Ejecutivo.

Si bien las medidas instrumentadas y el cambio en la estructura de la deuda (interna por externa) tuvieron como resultado que la deuda neta del sector público se haya mantenido entre un 20 y 23% del producto interno bruto entre 1995 y el año 2002, los elementos que se deben ir tomando en consideración a partir de la historia que se está revisando, recaen en una preocupación sobre la viabilidad de las finanzas públicas, cuando se suman todos los elementos que entran en consideración, se alteran un poco los supuestos y se modifican las condiciones iniciales.

Con esto se hace referencia a que, no obstante entre el año 1995 y 2002, se logró reducir considerablemente la deuda pública neta, al igual que el pago de servicio de deuda pasando de 4.6% a 2.9% del PIB, lo cual significó un importante ahorro en el pago de intereses (por la relativa estabilidad que en esos años tuvieron las tasas de interés), lo que también es inequívoco es que durante esos años, los ingresos tributarios fueron especialmente bajos y los ingresos públicos fueron enteramente susceptibles al precio del petróleo, de manera que el superávit primario en realidad cayó de 4.8% a 1.8% del PIB. Esto significa que a pesar del bajo crecimiento económico, la caída del

superávit primario no impactó en los niveles de endeudamiento en buena medida debido a la estabilidad en las tasas de interés.

Estudios con distintos escenarios han sido realizados [Foro Consultivo, 2003] en donde la aplicación de modelos econométricos muestra que los cambios en el ritmo de crecimiento económico o en las tasas de interés tienen impactos relevantes sobre el superávit primario requerido para mantener una deuda sostenible.

Así, una caída en la tasa de crecimiento del PIB al 2.2% (pero manteniendo las tasas de interés) hubiera obligado en el año 2000 a elevar el superávit primario a 1.14% del PIB, cifra inferior a la observada en ese año (1.2%). Por otro lado, un incremento de 1% en la tasa de interés hubiera requerido un aumento de 0.40% adicional en el superávit público, cifra superior a la observada en ese año.

Estos resultados confirman que la estabilidad de las tasas de interés a pesar de un bajo crecimiento, permitieron a los requerimientos financieros de la deuda no sufrir un gran deterioro, a pesar de la contracción del balance primario. El estudio señala que en esos años la deuda pública era sostenible con un margen de maniobra muy reducido y se gozó de cierta estabilidad a partir de un entorno internacional de tasas favorable, concluyendo que sin un cambio radical en los ingresos públicos y/o las tasas de crecimiento económico, el objetivo de expandir el gasto público contradice un entorno de finanzas públicas sanas.

En este sentido es importante detener un momento la secuencia histórica para reflexionar que el planteamiento de estados de la naturaleza contra-fácticos permite dimensionar y posteriormente analizar si en realidad estamos descansando sobre una macroeconomía de hierro, toda vez que cabe la posibilidad de especular, ¿qué hubiera sucedido entre 1995 y 2002 si junto a un bajo crecimiento económico se hubiera gestado un alza en las tasas de interés?), al mismo tiempo conviene señalar que entre 1976 y 2002, las recurrentes crisis resumidas hasta ahora, nos enseñan que las políticas macroeconómicas han fungido más como remedios frente a enfermedades mortales que instrumentos reales y efectivos para gestar desarrollo y prosperidad.

Por ejemplo, es lamentable que se haya tenido que incrementar la tasa de impuesto al valor agregado para cubrir pasivos y compromisos, en lugar de constituir una fuente adicional de ingresos para ser invertidos en el desarrollo de las PyMEs, el capital humano, la completa incorporación de todo el sector rural a la producción nacional de alimentos -sirviendo de esta manera como factor coadyuvante a la reducción de la pobreza-; la aportación dirigida de recursos fiscales al incremento de la competitividad en sectores que tenemos una ventaja comparativa como lo es el turismo, pero que no basta con tener recursos naturales y culturales atractivos, sino que se requiere de inversión y difusión para posicionar el turismo a nivel mundial y ampliar la llegada de visitantes; entre un sinfín de necesidades y opciones de política pública que requiere nuestro país para tener una visión de sostenibilidad real, basada en el crecimiento económico y la riqueza.

Retomando la secuencia histórica, a raíz de los rescates llevados a cabo por el gobierno federal después de la crisis de 1994, el análisis de la deuda pública adquiere nuevos matices. Por ejemplo, la sostenibilidad de la deuda pública entre los años 1995 y 2002 descrita se tambalea y se pone en entredicho si se añaden los llamados pasivos contingentes que son responsabilidades del gobierno federal que forman parte de la deuda, algunos reconocidos y otros aún en el estatus de "no reconocidos". En la medida que estos pasivos se van incorporando a la contabilidad de responsabilidades, la deuda pública es considerablemente mayor.

Estos pasivos contingentes, como su nombre lo indica, no ocurren al mismo tiempo, sino que son realizables de acuerdo a distintos estados de naturaleza. Entre los reconocidos ya en la deuda están: los pasivos de la banca de desarrollo, los pasivos del rescate bancario ocurrido por la cartera vencida e instituciones con problemas de insolvencia y capitalización que entraron al programa denominado Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa), los Proyectos de Inversión con Registro Diferido en el Gasto (Pidiregas), los cuales fueron denominados, años después "Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo", los programas de apoyo a deudores y la deuda de las Entidades Federativas.

De entre estos el más sonado fue el Fobaproa que a su vez se subdividió en programas como el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores (ADE) que en pesos de 1997 ascendió a 45 mil millones de pesos, otro más de 23 mil millones de pesos en apoyos al sector agropecuario y las pequeñas y medianas empresas; la intervención de los activos de los bancos por 363 mil millones de pesos, que en 1998 pasan a formar parte de la deuda pública como pasivos directos con garantía explícita o riesgo del gobierno federal que sumaban alrededor de 552 mil millones de pesos o 15% del PIB como deuda contingente, ya que existe un cierto porcentaje de activos que pueden ser recuperados por otra vía y un 30% de pérdidas que debían ser absorbidas directamente por la banca, de manera que se estima un costo fiscal de 9.5% del PIB.

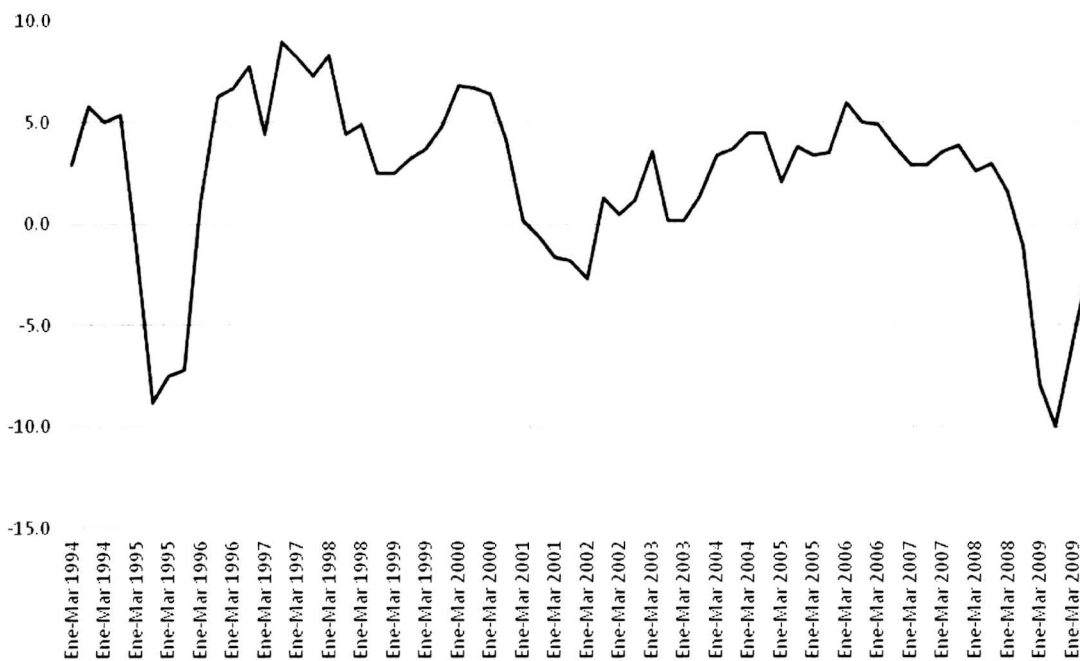
Por su parte, la reforma al sistema de pensiones del seguro social en el que se pasó de un esquema *pay-as-you-go* financiado y operado enteramente a través del gobierno federal hacia uno de capitalización basado en cuentas individuales con una pensión mínima garantizada para todos los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, reforma que si bien era necesaria y benéfica para la viabilidad del Instituto e indirectamente del gobierno federal, tiene un costo fiscal estimado de 0.5% del PIB durante el año de su implementación que fue en 1997 y éste ascendería hasta 2.5% del PIB en un lapso de aproximadamente 38 años [Sales, Solís y Villagómez, 1997].

Existen además otras deudas contingentes que aún no han sido reconocidas contablemente como parte de la deuda pública neta y son el déficit actuarial del ISSSTE que en estimaciones conservadoras representa un 32% hasta estudios que arrojan un 80% del PIB, los sistemas de pensiones de empresas y organismos públicos que oscilan aproximadamente en un 31% del PIB, los déficit en los sistemas de pensiones estatales que en algunos casos se han llegado a estimar en 150% del PIB y finalmente la deuda de los gobiernos estatales y municipales.

En lo que respecta al endeudamiento público de Estados y Municipios existe todo un incentivo perverso en la Ley de Coordinación Fiscal ya que, dado que las deudas estatales contraídas están garantizadas a través de las participaciones federales, los Estados incurren en contratación de deuda indiscriminadamente y los bancos tienen todo el interés de prestar, porque el riesgo lo corre el gobierno federal y los vencimientos están garantizados, de manera que no existe una corresponsabilidad en la medición del riesgo, poniendo en tela de juicio la viabilidad económica de Estados enteros como ocurre actualmente en el caso de Coahuila.

En este estado de cosas, si se añade a la deuda pública, el requerimiento fiscal de la deuda contingente reconocida y la deuda contingente no reconocida estamos hablando que alcanza niveles impensables superiores al 200% del PIB. Si bien, en probabilidad, no todos los estados de naturaleza ocurren al mismo tiempo, lo que sí es preocupante es que el país no estaría en posibilidad de hacer frente a la realización de un par de estos, sobre todo, ante la ominosa realidad de estancamiento económico que vivimos desde hace casi dos décadas y con mayor énfasis desde hace dos sexenios, en los que el Producto Interno Bruto ha crecido en promedio de 1993 a 2009 a razón de 2.3% anual.

Tasa de Crecimiento Real del PIB 1994-2009



Fuente: Elaborado con series de Banco de México.

Conclusión

Con la revisión histórica presentada, lo importante es resaltar la fragilidad de las finanzas públicas y el estado tan vulnerable de la deuda pública nacional. En este sentido, la macroeconomía estable lo es, o mejor dicho, lo fue, mientras el mundo guardaba cierto equilibrio también. Sin embargo, al inicio de este documento se señaló también, cómo se han alterado las condiciones mundiales desde la crisis de los Estados Unidos, cómo se ha tambaleado Europa recientemente al no poder superar problemas estructurales de desempleo en países clave para la Comunidad Europea como España, agregando el replanteamiento del Tratado de Maastrich después del riesgo de default de Grecia.

Hechos que presentan a México un contexto mundial aterrador en términos de que si bien la mayor parte de la deuda es interna, protegiéndola de las alteraciones y fluctuaciones de las tasas de interés internacionales, la magnitud de ésta al interior se vuelve un problema de inviabilidad mientras no haya crecimiento económico y reformas estructurales de fondo que eviten la realización de esos eventos de deuda contingente de manera inesperada y sorpresiva.

Es así que esta reflexión nos orilla a dejar de confiar en una macroeconomía estable y de hierro, máxime cuando este país tiene retos trascendentales en materia de combate a la pobreza y la desigualdad, donde las recientes crisis arrojan un total de 57.7 millones de personas o 46.2% de la población nacional en pobreza de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así como también lo muestran estudios de

organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) que en el análisis denominado: Panorama Social de América Latina 2011 señala que México ha sido el único país, junto con otro centroamericano, en incrementar la desigualdad social frente al resto de América Latina.

Por lo tanto, la revisión de la macroeconomía requiere de una reforma integral en distintos aspectos que recaen necesariamente en el tema institucional, es decir, no será posible garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas mientras no se dé una reforma fiscal y hacendaria que permita incrementar los ingresos tributarios, al menos para equiparlos con el promedio de países de la OCDE como se observa en la tabla 1 en la que México aparece sensiblemente debajo del nivel medio de recaudación.

Tabla 1

Comparativo recaudación como % PIB (países seleccionados)				
País	Año 2008		Promedio última década 1998-2008	
	Recaudación sobre ingresos	Recaudación Valor agregado	Recaudación sobre ingresos	Recaudación Valor agregado
Promedio OCDE*	13.20%	6.49%	12.74%	6.40%
OCDE América	11.23%	2.15%	11.46%	2.19%
México	5.22%	3.79%	4.63%	3.34%
Dinamarca	29.25%	10.07%	29.46%	9.84%
EUA	12.56%	nd	13.22%	nd
Canadá	16.73%	2.67%	16.51%	3.23%
Japón	9.73%	2.54%	9.04%	2.52%
Turquía	5.69%	4.84%	6.22%	5.46%

Fuente: OECD. Stat Extracts (www.stat.oecd.org)

*Total OECD de 2007 y promedio de la década hasta 2007

Y por otra parte, dejar de lado la visión parcial de lograr una mayor recaudación en sí misma, sino que ésta se vincule con objetivos de gasto e inversión dirigida a detonar motores del crecimiento económico, incrementar el capital humano nacional y garantizar la generación sostenida de riqueza y reducción de la desigualdad como lo esboza la siguiente tabla que a manera de ejemplo, indica los requerimientos de gasto tal que se equipara con los estándares internacionales (sin por esto dejar de mencionar la importancia de la calidad de cada uno de estos bienes y servicios).

Concepto	A. Inversión actual (mdp)	B. Inversión objetivo (mdp)	Diferencia (B-A) (mdp)	Finalidad
Educación de calidad	804,647	990,335	185,687	Alcanzar el 8% del PIB en Educación que recomienda la UNESCO.
Ciencia y Tecnología (I+D)	43,000	123,792	80,792	Alcanzar el 1% del PIB en I+D que la ONU recomienda como mínimo aceptable.
Salud: seguridad social	247,583	618,960	371,377	Seguridad social universal del 5% del PIB después del estudio realizado por el BID (Dr. Santiago

universal				Levy).
Seguridad Alimentaria	2,000	6,200	4,200	Estrategia nacional para atender la emergencia alimentaria en los 10 Estados con mayor incidencia.
Infraestructura	495,168	618,960	123,792	Invertir el 5% del PIB en infraestructura como lo recomienda Banco Mundial.
TOTAL			765,848	

Fuente: elaboración propia con datos de 2010

Finalmente, una macroeconomía no será estable para nuestro país, en tanto que junto con una profunda reforma fiscal se lleve a cabo una profunda transformación institucional en cajas negras del gasto y deuda públicas como lo son las pensiones y el sistema actuarial del ISSSTE, considerando que nuestro país entrará en una etapa de envejecimiento poblacional a partir del año 2020, y en términos demográficos y actuariales, ocho años son un abrir y cerrar de ojos. Así como también en la revisión de las condiciones de endeudamiento y generación de ingresos de los gobiernos estatales y municipales.

Por lo tanto, es más un mito que una realidad, a la luz de lo expuesto, que la estabilidad de la deuda pública esté garantizada en términos del valor presente neto de los requerimientos vis-à-vis la generación de ingresos. Lo anterior no es una conclusión fatalista que nos lleve directo a la bancarrota y el fracaso, sino más bien es una importante señal de alerta para tomar las debidas medidas preventivas que eviten en unos cuantos años otra posible crisis que subsumiría nuevamente a nuestro país en un rezago económico y letargo social por otras décadas más hacia futuro.

Referencias bibliográficas

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, "Análisis de las Finanzas Públicas en México", Diciembre 2003.

G. Mendoza Enrique & P. Marcelo Oviedo, "Public Debt, Fiscal Solvency and Macroeconomic Uncertainty in Latin America: the cases of Brazil, Colombia, Costa Rica and Mexico", Economía Mexicana, Nueva Época, Vol XVIII, Número 2, 2009.

Hernandez Trillo Fausto & Villagomez Amezcua Alejandro, "La Estructura de la Deuda Pública en México: lecciones y perspectivas", Centro de Investigación y Docencia Económicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio 2000.

International Monetary Fund, "Decisive Action Needed in Europe to Restore Confidence", Survey online, September 2011.

Moreno Pérez Juan, "La Deuda Pública Federal durante el periodo 1970 – 2010: su comportamiento y problemas de registro", documento interno del

OECD, "A Market Perspective on the European Sovereign Debt and Banking Crisis", Financial Market Trends, February, 2011.

Capítulo 4

Crisis y deuda pública en México.

Raúl Martínez Almazán

Crisis y Deuda Pública en México

Raúl Martínez Almazán (1)

La Crisis Mundial 2008-2012

En octubre de 2007 se inició en Estados Unidos la crisis de las hipotecas *subprime* cuyas repercusiones comenzaron a manifestarse en 2008 transformándose en la quiebra de los sectores hipotecario y financiero de este país, en una crisis mundial y al cuestionamiento de los paradigmas del capitalismo.

En el 2012 el mundo está viviendo las consecuencias de una liberación excesiva del mercado y la ausencia del Estado en la economía.

La crisis es global pero salir de ella dependerá de las fortalezas de cada país y del éxito de la políticas de cada gobierno para restaurar crecimiento económico y empleo.

La crisis ha sido catastrófica, quiebras hipotecarias y financieras, insolvencia de empresas y gobiernos, baja en las calificaciones de países, caídas en las cotizaciones bursátiles, cuantiosos rescates con recursos de los contribuyentes, intervenciones y nacionalizaciones bancarias y sin embargo la crisis ofrece la oportunidad a México de avanzar en las reformas de gran visión: Reforma del Estado, reforma fiscal y financiera, reforma de la administración pública, reforma de la educación y reforma de la salud.

Estados Unidos ya no sostiene que el mercado sea la única solución frente a la crisis mundial, aboga por mercados sujetos a reglas y controles y demanda un Estado regulador.

En Estados Unidos una nueva regulación y supervisión financiera ha sido vista con buenos ojos, se avanzó en el proceso de estatización de la economía con la presencia accionaria del gobierno en empresas como General Motors y en diversas instituciones bancarias; se avanzó en el control de los *Hedge Funds* (1) y los negocios hipotecarios y la estricta prohibición a los banqueros de meterse en negocios riesgosos.

En los tiempos de crecimiento económico los banqueros especulan y se enriquecen para luego en los períodos de crisis financiera demandar al gobierno su rescate con recursos de los contribuyentes con el argumento de "salvaguardar" el sistema de pagos. Hoy la gente exige a sus gobiernos terminar con semejantes negocios y poner freno a la especulación con reglas más severas.

(1) **Raúl Martínez Almazán.** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. (UNAM). Diputado Electo a la LI Legislatura del Estado de México. Diputado Electo a la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

La crisis mundial se convierte en crisis de deuda soberana

I. Deficit Presupuestario como Porcentaje del PIB (2)

Europa: Irlanda: - 32,4 por ciento, Portugal: - 9,1 por ciento, Grecia: -12,7 por ciento, Italia: - 4,6 por ciento, España: - 8,0 por ciento, Reino Unido: - 10,4 por ciento, y Francia: - 7,0 por ciento.

Estados Unidos: - 8,9 por ciento.

América Latina: Argentina: - 3,5 por ciento, Brasil: - 2,5 por ciento, Colombia: - 3.2 por ciento, Chile: - 1,9 por ciento, Perú: - 1,2 por ciento, Venezuela: - 4,2 por ciento y México: De - 1.8 por ciento a - 2.4 por ciento.

II. Producto Interno Bruto como Porcentaje del PIB

Estados Unidos: Mientras las previsiones para el 2012 en el mundo son del 4.0 por ciento y en China del 9.0 por ciento, Estados Unidos podría crecer sólo 1.5 por ciento.

Unión Europea: Varios países de la eurozona entraron en recesión después de tener un crecimiento de solo 0.2 por ciento entre Julio y Septiembre de 2011 y según el Banco Mundial en el 2012 registrará un crecimiento del 1.1 por ciento.

América Latina: Se espera un crecimiento para Brasil: 3,5 por ciento, Colombia: 4,5 por ciento Chile: 4,0 por ciento, Perú: 6,5 por ciento, Venezuela: 4,0 por ciento, y según la ONU, México: 2.5 por ciento el que menos crecerá de la región dada su dependencia con Estados Unidos.

III. OIT "Generación Perdida" de Jóvenes Desempleados.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advirtió sobre una "Generación Perdida" con 75 millones de jóvenes desempleados de un total de 200 millones en el mundo, la urgencia de crear empleos para garantizar la paz social.

El gobierno francés anunció en enero de 2012 un gasto de 400 millones de euros para la generación de empleos.

La Revolución Árabe.

Uno de los objetivos ocultos de la guerra contra el terrorismo en el mundo puede ser resumido en una sola palabra: Petróleo.

El mapa en Oriente Medio y Asia Central es también el mapa de las principales reservas de energía del siglo XXI.

La economía mundial muestra su vulnerabilidad por los precios del petróleo lo mismo por la revolución árabe como en el caso de Irán. Se anuncian tiempos difíciles.

La energía, el agua y los alimentos continuarán siendo un factor de disputas en el mundo.

(1) Hedge Funds: También llamados fondos de cobertura. Fondo especializado en la inversión de tipo especulativo. Utiliza estrategias de inversión de alto riesgo, como derivados, arbitraje, ventas en corto, etc.

(2) El concepto de **déficit fiscal**, **déficit presupuestario** o **déficit público** describe la situación en la cual los gastos realizados por el Estado u otras entidades públicas en un determinado período, normalmente un año, superan a sus ingresos.

La llamada “Primavera Árabe” puso fin a dictaduras y marcó el inicio de una época de cambios en el mundo por la libertad, la democracia y el bienestar pero también por el petróleo.

El papel de la Red

Wikileaks en opinión de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton pone “en riesgo la seguridad de Estados Unidos”, tiene razón.

En diciembre, 2010 *Anonymous* lleva a cabo la “Operación Payback” (Venganza) Ataques DDos contra PayPal, Mastercard, PostFinance, Amazon y Visa en defensa de Julian Assange, cuyos daños se estimaron en más de 60 mil millones de dólares.

En enero de 2011 *Anonymous* realiza la “Operación Tunisia” que colapsa las webs de la dictadura tras la inmolación de un joven tunecino, el dictador Zine el Abidine Ben Ali deja el poder y se refugia en Arabia Saudí.

El 11 de febrero de 2011 culmina en Egipto la “Revolución Facebook” con la salida de Mubarak, después de 30 años de dictadura.

Wikileaks revela que desde el 2006 los cibernautas en Túnez y Egipto iniciaron su lucha en la Red en busca de libertad, democracia y bienestar.

Los cibernautas y las redes sociales a través de Facebook, Google, Yahoo, Twitter, Hotmail han estado presentes en las revoluciones democráticas del Magreb.

El origen de las revoluciones en Túnez, Egipto y Libia no es la Red sino la corrupción, la desigualdad, la pobreza y el petróleo. La Red con sus expresiones *Wikileaks*, Facebook, Twitter han sido los medios para movilizar a quienes comparten los mismos ideales y la voluntad de cambio.

Los ejércitos árabes buscan recuperar la estabilidad social pero no son, ni serán, un factor del cambio democrático.

La tecnología y la Red lo mismo sirven, al crimen que a la justicia, a los *hackers* que a las redes sociales, a dios que al diablo.

Las guerras en Irak y Afganistán se sustentan en una tecnología “de punta” con la que los aviones de la OTAN localizan y exterminan al enemigo “con precisión y tiempo record” .

En la Red los “paraísos fiscales”, el lavado de dinero, la evasión fiscal, tienen una herramienta eficaz.

Hoy los gobiernos, las corporaciones, los bancos, los partidos políticos, los sindicatos, son sujetos al escrutinio de los cibernautas. El dictador, el político, el cacique viven preocupados por la ingerencia creciente de los cibernautas en “sus asuntos”.

Frente a la denuncia global y la movilización popular los dictadores censuran la Red, persiguen, encarcelan y asesinan a los cibernautas.

Facebook: “Todos Somos Jaled Said”

Los jóvenes de la *Revolución del 25 de enero de 2011* pusieron fin a la

dictadura de Hosni Mubarak, no fueron los partidos políticos, ni los sindicatos o los "Hermanos Musulmanes". La revolución en Egipto se gestó en el Internet y evolucionó de los simples mensajes de texto, carteles y firmas de adhesión en la movilización para lograr el cambio, con demandas concretas y un creciente nivel de interés y toma de conciencia.

La Red ha resultado más eficaz en el propósito de acabar con los tiranos que los medios violentos.

¿Cual será el límite de la Red?

Los movimientos populares se nutren y fortalecen en la Red, se encarcela a Julian Assange pero no desaparece *Wikileaks* y una ola de "hashtags", se multiplica para unirse en *Twitter* alrededor de enclaves como "# Jan25", #Cairo, #Mubarak, #Freedom, #Belive y "Egypt" en su lucha por Egipto.

A los 14 Jóvenes del 25 de Enero, se suma una masa de agitadores de conciencias: @zeinobia, @3arabawy, @waelabbas que desde la Red denuncian, cohesionan y dan voz a la juventud egipcia.

La dictadura egipcia, en su momento, clausuró el acceso a Facebook y fue más allá, clausuró el Internet para recibir como respuesta de *Google*, *Twitter* y *SayNow* un servicio que permitió a cualquier persona con un teléfono enviar mensajes grabados que al momento se convertían en un "tweet" que recogía la Red: El famoso: "Speak2Tweet" con mensajes en árabe, inglés, francés, alemán, español y otros idiomas.

Hoy a través de la Red es "trabajo fácil" reivindicar causas políticas y sociales, convocar a una manifestación, una huelga y movilizar al pueblo en contra de un gobierno corrupto.

En la segunda década del siglo XXI es "trabajo cotidiano" a través de la Red denunciar una elección fraudulenta, combatir el tráfico de seres humanos, la pederastía y la pornografía.

Aún más, en la emblemática Plaza Tahrir los cibernautas difundieron en forma colectiva y simultánea desde sus celulares los acontecimientos al instante en que ocurrían, el mundo fue testigo en imágenes instantáneas de la represión y la violencia del dictador.

La tecnología se ha convertido en un importante medio para fortalecer la lucha global en contra de la corrupción, ampliar la libertad de expresión, multiplicar las discusiones políticas y sociales y no resulta extraño que los protagonistas del cambio global sean jóvenes entre 25 y 30 años, integrantes de las redes sociales, *blogueros*, miembros activos y seguidores de la Red.

Los Indignados

Medio Oriente, Europa, Estados Unidos y America Latina Movimientos en demanda de justicia económica y social

En el contexto de la crisis mundial, los países generaron una creciente deuda pública obligando a los gobiernos a realizar recortes en el presupuesto con efectos directos en el gasto social provocando manifestaciones y disturbios al considerar las "medidas de austeridad" "socialmente regresivos".

Los indignados en el Medio Oriente, Europa, Estados Unidos y América Latina son movimientos de protesta que han tomado las calles con un nivel de interés y de conciencia en aumento respecto a los problemas que enfrenta el mundo, en demanda de justicia económica y social.

A los indignados de Estados Unidos, Reino Unido, España, Grecia, Italia y Chile, en su mayoría jóvenes desempleados, se han sumado los estudiantes, los profesionistas y los sindicatos.

¿En México, como se enfrenta la crisis mundial?

Los mexicanos buscan un mayor crecimiento económico, disminuir pobreza, desempleo y desigualdad, buscan un desarrollo equilibrado, un desarrollo compartido que signifique una vida mejor en, alimentación, educación, salud, vivienda, seguridad pero también en libertad, democracia y derechos humanos, aspiraciones que no difieren en nada de las expresadas por los jóvenes egipcios en la emblemática Plaza Tahrir.

¿Podrá México alcanzar sus metas y materializar sus aspiraciones con un Estado acotado? o con una reforma del Estado sustentada en la modernización de sus competencias, (reforma constitucional) la suficiencia de los recursos (reforma fiscal) y la eficiencia para cumplirlas (reforma de la administración pública).

Un "Estado Eficaz" no es suficiente, se necesita el sustento de la ley, toda ley tiene su tiempo, se necesita la suficiencia de los recursos para dar respuesta a los desafíos en un mundo sin fronteras.

¿El crecimiento económico se resuelve con una inversión foránea que no llega o llega a "cuenta gotas" o, se resuelve aumentando la productividad con el crecimiento de la población ocupada mediante la integración creciente de la mujer en el mercado de trabajo y el aumento de la inversión pública?

¿Se crean las condiciones para lograr el crecimiento económico, congelando salarios y subiendo impuestos o, mediante estímulos para la creación de pequeñas y medianas empresas?

¿Se resuelve con el despido de trabajadores antes de que cumplan el requisito para jubilarse para evitar la carga financiera que representa la jubilación al patrón y al Estado o, mediante un sistema estatal unificado con aportes tripartitas al sistema de jubilación?

¿Con aumento del Impuesto al Valor Agregado, (IVA) para inhibir consumo o con impuestos a las transacciones financieras, tabaco y alcohol?

¿Con aumento en los precios de la gasolina, gas y electricidad para inhibir la productividad y el empleo o, mediante la creación de pequeñas y medianas empresas que puedan operar con un "click" de computadora y que no paguen impuestos hasta la fecha en la que empiecen a generar utilidades?

¿Se enfrenta la crisis con recortes de personal para aumentar desempleo, protestas, crimen y violencia o, con acuerdos tripartitas de gobierno, empresas y trabajadores en materia de salarios, prestaciones sociales, jornadas de trabajo y estímulos fiscales para mantener la planta laboral sin despidos y con inversión en los sectores productivos de la economía?

¿Con aumento en los gravámenes a la propiedad inmobiliaria o gravando a la población más rica del país dentro del cual se encuentran las empresas de desarrollo inmobiliario que especulan con la vivienda de interés social?

¿Con disminución salarial de los servidores públicos y la eliminación de puestos de trabajo o, con la modernización de la administración pública para lograr eficiencia en los sectores productivos del país?

¿Con recortes a los servicios educativos afectando cobertura y calidad o, subordinando al sindicato magisterial a los intereses de México para formar a las nuevas generaciones de mexicanos que vivirán en un mundo global, competitivo e innovador?

¿Cancelando el crédito bancario a las pequeñas y medianas empresas o con la participación responsable del sistema bancario en los programas anticrisis?

¿Con un nuevo plan para privatizar Petroleos Mexicanos o, modernizando a Pemex a partir de una reforma hacendaria que resuelva la creciente dependencia de las finanzas públicas hacia los ingresos del petróleo?

¿Aumentando las participaciones federales a la entidades federativas para un manejo discrecional y "soberano" orientado a gasto corriente o, avanzando en un federalismo moderno para un efectivo control de los presupuestos estatales y municipales?

¿Por qué algunos países como México son una excepción al compararse con otras federaciones en relación a la recaudación local, no estarán relacionadas la baja recaudación y la extrema centralización?

¿Por qué algunos gobiernos locales no recaudan lo suficiente, no estarán relacionadas la baja recaudación y la corrupción pública bajo el amparo de una ineficiente administración tributaria?

¿Qué se necesita, una fiscalización más eficaz o una eficaz administración tributaria, o ambas?

México necesita avanzar en una devolución diferenciada de competencias tributarias entre los estados y los municipios

Temas como la disciplina fiscal, medidas de estabilización económica, eficiencia distributiva, contraprestaciones regionales equitativas, efectividad y eficiencia operativa se han convertido en elementos esenciales del federalismo fiscal.

¿Qué hacer con la desigualdad?

Pese a la crisis mundial América Latina prevé alcanzar un crecimiento promedio superior al 4.0 % pero la prosperidad no llega a todos. Uno de cada tres de sus habitantes, en total unos 180 millones, viven en la pobreza. México es considerado uno de los más inequitativos del mundo en lo que respecta a la distribución de la riqueza.

Al año 2010, en México había 52 millones de pobres, el 46.2 % de la población, es el dato más reciente proporcionado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2011.

Europa lucha por superar la crisis y América Latina vivirá un razonable crecimiento económico en el 2012 con un crecimiento promedio del 4,0 por ciento, la excepción será México con menos del 3,0 por ciento, en este contexto se está en la oportunidad de potenciar los vínculos con Europa y hacia el Pacífico, con China, Corea y otros países de Asia.

Trabajar para impulsar el crecimiento en la coyuntura mundial a partir de un "plan de acción para el crecimiento y el empleo" en el interés de países como China o Alemania dispuestos a adoptar nuevas medidas para incentivar el crecimiento económico.

En conclusión, para el gobierno las primeras medias son "cómodas" pero sus consecuencias han sido caídas de la productividad y del empleo, debilitamiento democrático institucional, aumento del crimen, la corrupción y la impunidad, aumento de la emigración, empeoramiento de la educación, de la salud y disminución de la esperanza de vida. Las segundas son reformas integrales, exigen diálogo, concertación y acuerdos pero sobre todo política, mucha política.

Ei Déficit y la Deuda Pública propuestos para 2012

Para evaluar la propuesta del Paquete Económico 2012 en materia de ingresos y egresos se debe analizar inicialmente, el Balance Público. De acuerdo con el proyecto, para el siguiente año se tendrá nuevamente un déficit público. Este indicador sin incluir la inversión de Pemex pasará de 0.5 % del Producto Interno Bruto a 0.2 % para el 2012, de 70,176 millones de pesos en 2011 a 36 mil 689.5 millones de pesos para 2012, cifra inferior en 33 mil 486.5 millones de pesos respecto a lo aprobado para 2011. Es importante subrayar que, el dato relevante para evaluar el estado que guarda el balance público es el que incluye la inversión de Pemex. Bajo esta premisa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima que los déficit públicos para 2011 y 2012 sean de 2.5 y 2.2 por ciento del PIB, respectivamente.

Cabe destacar que el objetivo planteado en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2010, contemplaba lograr el equilibrio presupuestario en 2012. Sin embargo, en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2012 se establece que el equilibrio presupuestario se logrará en 2013 y no en 2012 como se había

planteado. Vale la pena señalar que en los CGPE 2012 no se prevén componentes cíclicos ni estructurales en su estimación como sí se hizo para 2010, pese a las condiciones internacionales sobre una posible recesión mundial, lo que implica mayor rigidez en la política fiscal.

Por lo que respecta al techo de endeudamiento público propuesto por el Ejecutivo, en la iniciativa de Ley de Ingresos para 2012 se propuso:

- a) Un monto de endeudamiento neto interno hasta por 395 mil millones de pesos, cifra superior en 20 mil millones de pesos a lo aprobado en 2011.
- b) Un endeudamiento externo neto del sector público de hasta 7 mil millones de dólares, (85 mil 400 millones de pesos), cifra superior en 2 mil millones de dólares o bien 25 mil 900 millones de pesos respecto a lo aprobado en 2011.

Dado lo anterior, y si se cumplieran las estimaciones de la SHCP, para el cierre de 2011, la deuda pública alcanzaría un monto de 4.7 billones de pesos, el 33.6 % del PIB y para 2012 de 5.2 billones de pesos, el 34.6 % del PIB: (33.6% del PIB). ⁽¹⁾

La deuda estatal y municipal

La deuda pública representa un instrumento útil dentro de la economía de cada país, porque permite que la inversión pública no dependa del nivel de ahorro del gobierno o de la economía sino a través de créditos externos y del endeudamiento interno se pueda financiar el déficit que se tenga.

En México hasta 1995, la SHCP fungió como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los estados y municipios, a partir de 1996, se modificó el mecanismo mediante el cual los estados y municipios podían contratar financiamientos.

En 1999, se anuncia el termino del esquema transitorio del mandato y se modifican las reglas de capitalización de la banca múltiple y de desarrollo para los créditos otorgados a estados y municipios y en 2000, dichas reglas incluyen que el régimen de capitalización se basara en la calificación que obtengan los estados al menos por dos firmas calificadoras.

En 2001, se publica el nuevo reglamento de la Ley de Coordinación Fiscal y el nuevo mecanismo fiduciario mediante el mecanismo de Fideicomiso Maestro, lo que permitió estructurar operaciones con flujos adecuados para el pago de la deuda. Ese mismo año, la reforma a la Ley del Mercado de Valores sienta las bases para que los estados y municipios emitan deuda a través de ese mercado.

Un mercado de valores más desarrollado ha sido un factor decisivo para el financiamiento bursátil a estados y municipios.

⁽¹⁾ Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Nota cefp/053/2011 de 13 de septiembre de 2011.

El crédito estatal y municipal no debe satanizarse sin embargo, es urgente avanzar en la transparencia y acceso a la información de calidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó que todos los municipios en México con menos de 25 mil habitantes e ingresos mayores a 10 millones de pesos tendrán que usar el Sistema de Contabilidad Gubernamental Simplificado General (SCGSG).

El 31 de diciembre de 2008 fue publicada en el DOF la Ley General de Contabilidad Gubernamental la cual tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con la finalidad de lograr la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos. Esto de manera transitoria, en tanto se puedan adoptar e implementar elementos técnicos y tecnológicos del Sistema de Contabilidad Gubernamental Nacional.

Los números

La deuda estatal y municipal ascendió a 358,501 millones de pesos al tercer trimestre del 2011 con un aumento del 13.2 por ciento respecto de 2010.

Las obligaciones financieras respecto del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) representaron el 2.7 por ciento, respecto de las participaciones federales (Ramo 28) y el 72.6 por ciento respecto a los ingresos totales garantizables el 56.3 por ciento.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda estatal aumentó en \$ 114 millones de pesos diarios en promedio.

Avances

Mayor seguridad y protección al inversionista.

Mayor transparencia sobre el endeudamiento de estados y municipios,

Acceso a la información en base al análisis crediticio de las operaciones de financiamiento de cada entidad y de cada municipio.

Definición de un esquema de Fideicomiso Maestro que permite estructurar mejor las operaciones con flujos adecuados de pago y límites al uso de las participaciones y otras fuentes de garantía como fuente de pago.

Críticas

La deuda estatal y municipal hacen inviables los futuros programas de gobierno. Los estados y municipios han orientado los recursos del financiamiento bursátil a gasto corriente y no a inversión productiva.

El actual nivel de endeudamiento estatal y municipal pone en riesgo las finanzas públicas del país.

Despachos de asesoría financiera "maquillan" las finanzas estatales y municipales.

La falta de información de calidad limita la evaluación para determinar los parámetros de riesgo estatal y municipal.

La falta de información y transparencia esconde graves problemas de corrupción.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la Secretaría de la Función Pública, (SFP) las agencias calificadoras, el Buró de Crédito y los bancos no acreditan capacidad para prever sobreendeudamiento estatal y municipal como en el caso de Coahuila. No basta la normatividad para otorgar créditos a las entidades federativas y municipios falta un mayor control sobre la aplicación de dichos recursos.

El sistema bancario, un poco de historia.

En 1990 se revierte la estatización de la banca y se pone fin a las nacionalizaciones como parte de la reforma del sistema financiero, de la política de economía abierta y para dar respuesta a la presión del sector empresarial.

El Presidente de la República, el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de Hacienda y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria asumen la responsabilidad del proceso de privatización de la banca.

La propuesta de reforma se integró por tres capítulos, la estatización de la banca, la privatización de 18 bancos y la autorización de nuevos bancos con capital nacional y 20 nuevos bancos con capital extranjero. Se diseñó la estrategia de opinión pública para justificar la necesidad de la reforma con el argumento que durante casi 10 años de estatización bancaria se había carecido de una supervisión y regulación de los bancos, lo que había inhibido el desarrollo de la autoridad, en este caso, de la Comisión Nacional Bancaria con autonomía suficiente para realizar sus funciones de manera adecuada y capaz de imponer medidas preventivas y correctivas. El proceso de privatización del sistema bancario requirió la contratación de consejeros financieros para el diseño de los procesos de auditoría de compra de los bancos.

En julio de este año entra en vigencia la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley de Instituciones de Crédito y en octubre se constituye el Fondo Bancario y la Comisión Nacional Bancaria emite la metodología para la calificación de la cartera de crédito. El gobierno cierra la posibilidad de una participación extranjera en el sistema bancario de México al considerar los inconvenientes de permitir la participación de las "grandes ligas" del sistema financiero mundial. La medida provocó críticas en los medios internacionales pues resultaba incongruente con la política del gobierno de impulsar una economía abierta sin embargo prevaleció la decisión del Presidente de la República de garantizar que la privatización bancaria fuera en beneficio de los nacionales. El 6 de abril, el gabinete económico delinea la estrategia para la privatización de la banca y el 17 y 25 de abril se presenta la exposición de motivos y el proyecto de iniciativa de modificaciones constitucionales con el argumento de la necesidad de "obtener recursos para el gasto social" específicamente "la necesidad de asignar recursos a la educación y a la salud".

Se inician arduas jornadas de negociaciones para lograr el apoyo de los legisladores a la reforma constitucional y se construyen consensos a favor de la privatización, partidos políticos, sindicatos, gobernadores y medios de comunicación se suman a la iniciativa del Presidente de la República, la izquierda anuncia que votaría en contra.

Al ex Presidente José López Portillo autor de la estatización de la banca y sus colaboradores se les pide, respetar *“la decisión de privatizar la banca de la misma manera que se había respetado la decisión de estatizarla 10 años atrás”*.

La privatización bancaria obligó a reformar la constitución con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, el Coordinador del Grupo Parlamentario del partido Acción Nacional garantizó al gobierno el voto de su fracción para qué, junto con el voto oficialista, la reforma fuese aprobada con el voto de más de 300 diputados.

La Cámara de Diputados aprobó el Dictámen del Decreto para reformar la Constitución y restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito con 339 votos a favor y los votos en contra de los diputados de izquierda.

Se revirtió la estatización de la banca y se subrayó el hecho de *“no bajar la guardia”* en la privatización de otras áreas de la economía como la energía. Con el Tratado de Libre Comercio, la autonomía del Banco Central, la privatización de la banca, el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano, la reforma electoral y la venta del sector paraestatal, entre otras decisiones trascendentales del gobierno, se puso fin al Estado Rector.

En el marco de la Reunión Nacional Bancaria en Ixtapa, Guerrero, el Presidente de la República se reúne con los representantes de los grupos empresariales del país: Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Toluca o Grupo Atlacomulco y Tabasco.

Al Grupo Distrito Federal se le asignaron los bancos, Mercantil, Banpaís, Banamex, Inverlat (Antes Comermex), Banco Mexicano (Antes Somex) y Atlántico.

El Grupo Guadalajara, recibió banca Cremi y Promex.

Al Grupo Monterrey se le asignaron Confía, Oriente, Bancomer, Serfin, Mercantil de Norte, Internacional y Del Centro.

El Grupo Atlacomulco recibió Bancrecer (Antes Bancreser)

Al Grupo Tabasco se le entregaron, Banco Unión (Antes BCH) y Probursa (Antes Banco Mercantil de México).

Carlos Slim Helú recibió Grupo Inbursa.

Los bancos se subastaron en \$ 39 mil millones de pesos, (\$ 12.500 millones de dólares).

El Presidente de la República con ello daba respuesta al apoyo que recibió de los grupos económicos del país, distribuyéndolo los beneficios de la privatización bancaria.

Los nuevos banqueros se obligaron a dictaminar anualmente la información financiera por auditores externos; se crea el buró de crédito, se establecen

restricciones para convertirse en subsidiaria extranjera; se limita la tenencia accionaria individual; los peritos valuadores y los auditores externos son regulados por la Comisión Nacional Bancaria.

A pesar de dichas medidas, el sistema bancario quedó en manos de gente sin experiencia y en muchos casos con antecedentes suficientes para ser inhabilitados.

Los nuevos banqueros, presentaban un perfil de inexperiencia en crédito, sin práctica operacional y con una tendencia accionaria altamente concentrada lo que dió lugar a operaciones fraudulentas que al transcurrir el tiempo quedaron en la impunidad.

El gobierno hizo excepciones para permitir que los derechos de propiedad se concentraran, en un período de 5 años a instituciones financieras que se convirtieron en compañías controladoras.

El gobierno autorizó que bancos con graves problemas de cartera de crédito se privatizaran para luego ser rescatados por la Comisión Nacional Bancaria con recursos públicos.

Tiempo después en el Congreso de la Unión se señalaría que los recursos públicos no fueron utilizados para recapitalizar al sistema bancario lo que hizo al país más vulnerable a la crisis de 1994.

En el seno del Gabinete Económico sus integrantes con sorpresa –*más fingida que real*– escucharon el señalamiento de que la privatización constituyó un regalo para los grupos políticos del país.

El gobierno salió al paso de las críticas declarando a los medios, que las utilidades por la privatización de los bancos había sido 15 veces por arriba de su valor en libros.

Con el tiempo se evidenció la verdadera situación del sistema bancario nacional, los escándalos se sucedieron uno a uno, Banco Anáhuac, Banca Cremi, Banco de Oriente, Banco Unión, Banpaís, Industrial, Confía, Banco Capital, Banco Interestatal, Banco Obrero, Banco del Sureste y Pronorte mostraron los niveles del corrupción bancaria.

Un informe oficial señaló que dichos bancos fueron la “*punta del iceberg*” de los fraudes, autopréstamos, falta de capital accionario y de reservas con la complicidad oficial.

Banco Capital se creó sin capital, utilizando el mismo capital del banco a través de créditos relacionados que habían obtenido los socios, Banco Interestatal, verdadera escuela del crimen, todos los deudores del banco se vuelven, por “*arte de magia*” principales accionistas. Banca Serfin, en esa fecha el tercer banco más grande de México, Inverlat y Bancrecer son intervenidos *De Facto*.

En 1998 el costo fiscal de saneamiento bancario representó apenas 338 mil millones de pesos, cifra que continuo creciendo como la espuma en contraste

la privatización bancaria –se dijo- representó a México, 39 mil millones de pesos.

Se permitió que algunos bancos no salieran del sistema, lo que provocó que el costo asociado al cierre de los bancos hubiera sido menor que haberlos mantenido en operación, los depósitos pudieron haber sido protegidos, sin importar la quiebra del banco. Lo que no se hizo. La conclusión del Informe oficial señaló que la privatización del sistema bancario constituyó una importante causa de la crisis de 1994.

En 1993 el gobierno autoriza once nuevos bancos, en 1994 tres más y en 1995 dos más. **Bancos Regionales.** Afirme, Alianza, Anáhuac, Bansi, Capital, de la Industria, del Atoyac, del Bajío, del Sureste. Fimsa, Interestatal, Banregio, Inves, Mifel, Promotor del Norte, Quadrum. Regional de Monterrey y Sofimex. **Bancos Nacionales.** Inbursa e Interacciones. De los bancos autorizados, 6 bancos son intervenidos, Anáhuac, Capital, Industrial, Interestatal, Promotor del Norte y del Sureste. Nunca se supo de alguna acción legal.

Las agencias de calificación

Las agencias de calificación emiten opiniones en cuatro ámbitos, países, gobiernos estatales y municipales, empresas no financieras, entidades financieras y productos financieros.

A partir de los escandalosos errores de *rating* de las operaciones con hipotecas *subprime* como causa de la crisis de 2008 y el papel que las agencias de calificación han venido desempeñando en la eurozona los gobiernos se ven obligados a revisar su marco legal.

Las agencias calificadoras, como es el caso de Moody's, cuyos directivos reciben sueldos excesivos e injustificados, han sido, en buena parte, las responsables de la crisis.

Bombardean los mercados con anuncios de rebaja de calificación provocada, con frecuencia, por sus propios cambios de criterio.

Las agencias calificadoras se han convertido en un foco de inestabilidad que contribuye al deterioro del sistema financiero, sin tener más ni mejor información, ni mayor capacidad de análisis que la de los gobiernos, enjuician economías y finanzas, minan la confianza y destruyen valor.

En el Parlamento Europeo se argumenta que la calificación de bonos, empresas, bancos y países debe subordinarse al Estado y sus leyes, en razón del efecto devastador que producen.

Legislar para sancionar a las agencias de calificación cuando, sin justificación o fundamento, anuncian con "bajar la calificación" de un país o de un producto financiero, incidiendo negativamente en las decisiones económicas, financieras, normas, contratos con la pérdida de valor y provocando ventas incontroladas.

Las agencias calificadoras de riesgo no dudan en devaluar la calificación crediticia de un país hasta convertirlo en "*bono basura*" y, en casos conocidos, los mercados se les echan encima.

Si las agencias calificadoras de riesgo anticipan tendencias y sustentan sus decisiones en cifras reales ¿por qué no anticiparon la falsificación de datos macroeconómicos del gobierno de Grecia?

La Comisión del Congreso de Estados Unidos que investigó la crisis concluyó que las agencias de calificación fueron piezas esenciales de la "maquinaria de destrucción financiera global".

El propio Congreso de Estados Unidos ha señalado a Moody's como caso de estudio para ilustrar los "fallos abismales", pese a ello la cúpula de Moodys cobra hoy el doble que antes de la crisis mundial y su presidente gana un 69 % más y recibe un bono con un aumento del 157 % respecto del año anterior y otro directivo de Moody's aconseja a los inversionistas no confiar en las agencias de calificaciones, al comprar, vender o mantener valores. (1)

Vincular a México con Europa y Asia

En este contexto de crisis y de deuda soberana se está en la oportunidad de potenciar los vínculos de México con Europa y Oriente.

Vincular a inversionistas con la Fundación Euroamerica que preside Ferrero-Waldner para identificar inversiones a través de "asociaciones a nivel igualitario y estratégicas" de índole académico, educativo y cultural a través del Instituto de las Américas de París y de índole empresarial para fomentar vínculos entre Pymes en Milán y la región de la Lombardía por medio de esta importante Fundación".

México esta en la oportunidad de encarar el gran reto de superar sus problemas como son educación, salud y desigualdad social preservando nuestros vínculos con Estados Unidos pero además fortaleciendo sus vínculos con Europa y Asia como lo vienen haciendo exitosamente los países del sur de America Latina.

(1) Periódico El País. Domingo 27 de marzo de 2011 p.21

Capítulo 5

Tres décadas de endeudamiento y crisis en
México

Luis Antonio Ramírez Pineda

Tres décadas de endeudamiento y crisis en México

Luis Antonio Ramírez Pineda

Introducción

El presente trabajo analiza la evolución de la deuda pública en México durante las últimas tres décadas, destacando las principales acciones implementadas por el gobierno federal en respuesta a las diferentes crisis relacionadas con la deuda.

La primera sección expone brevemente algunos antecedentes relacionados con el cambio que sufre la deuda pública externa al pasar de un crecimiento económico estable antes de 1972, a un acelerado crecimiento a finales de la década de los años setenta.

En el segundo apartado se analiza la deuda pública durante los años ochenta, destacando el periodo de 1986-1987, que es cuando la deuda alcanza su nivel máximo histórico de 85.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Este alto porcentaje constituyó un freno para el crecimiento económico debido al elevado costo financiero producto de altas tasas de interés y la devaluación del tipo de cambio, por lo que para amortiguar este peso, el gobierno federal renegoció la deuda e instrumentó varios programas de ajuste como consecuencia.

La tercera sección enfatiza en la crisis de 1994-1995, destacando los diversos problemas políticos, sociales y económicos a los que se enfrentó el país, lo que condujo a enfrentarse nuevamente a una crisis de pago de deuda. En esa ocasión, la deuda provenía de endeudamiento interno a través de bonos indexados al dólar estadounidense. Se destaca el hecho de que tras las medidas que se adoptaron en los noventa, éstas contribuyeron a que hoy en día se cuente con mejores mecanismos de regulación y supervisión, así como de un sector financiero maduro que permitieron sentar las bases para un manejo de la deuda más estable en el siglo XXI.

El cuarto apartado analiza la década de 2000-2010, en donde se destaca el cambio de financiamiento gubernamental de deuda externa por deuda interna. Asimismo, se examinan las repercusiones de la crisis reciente de los Estados Unidos y de Europa. Finalmente, la última sección del documento presenta los resultados de un análisis de sostenibilidad de la deuda mexicana en el largo plazo.

Antecedentes

La crisis internacional de principios de los años 70 fue ocasionada en buena medida por la crisis del petróleo, derivada de la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar en un 17% el precio del barril y limitar en un 15% la producción petrolera. Esto desencadenó una desaceleración económica, presiones inflacionarias y fuertes desequilibrios externos en la economía internacional.

Ante esta situación de incertidumbre internacional, el gobierno del Presidente Luis Echeverría implementó a partir de 1972 una política expansiva del gasto público y de aumento de la base monetaria, con la racionalidad de que, al incrementar la demanda, se reactivara la producción y se generara una mayor oferta de empleo. Sin embargo, estos esfuerzos se vieron limitados porque no existió la correspondiente contrapartida por el lado de los ingresos públicos.

El gasto público se financió a través del endeudamiento externo y, en la medida en que este recurso se tornó insuficiente, se financió a través del endeudamiento interno, vía emisión primaria. Lo anterior generó un creciente déficit público, presiones inflacionarias y en general, un desequilibrio de las finanzas públicas y de la economía en su conjunto.

El financiamiento total al sector público, como proporción del PIB, pasó de 3.4% en 1970 a 9.6% en 1975; el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ascendió de 2.8 a 4.6% del PIB y la tasa de inflación subió de 5.0 a 14.9% en esos cinco años. A mediados de 1976, el tipo de cambio se desplomó y quedó atrás la cotización de 12.50 pesos por dólar que había prevalecido por más de dos décadas.²⁷ La situación política en ese año fue de gran incertidumbre y desconfianza, lo que se tradujo en una severa contracción económica y en fuga de capitales.

Ante la crisis de las finanzas públicas y el déficit de la balanza de pagos²⁸, se pidió asistencia al Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de un Acuerdo de Facilidad Ampliada. Dicho programa estaba condicionado a un programa de ajuste que consistió en fijar un tope máximo a la expansión monetaria total, así como la implementación de una política contraccionista del gasto público y una disminución en la contratación de la deuda externa.

Ante las presiones externas, el presidente Echeverría asumió el costo de devaluar al peso poco antes de concluir su administración, dejando al Presidente entrante, José López Portillo (1976-1982), en libertad de restablecer la política económica expansionista. A partir de 1978, López Portillo estimuló la producción nacional y el empleo, mediante la reactivación del gasto público, que comenzó a crecer sustancialmente durante el sexenio. Esta administración se caracterizó por un vigoroso programa de inversiones públicas, destacando las inversiones dirigidas a expandir el sector petrolero. Es a partir de 1978 que el gobierno estuvo en posibilidades de aumentar las exportaciones del energético que coincidió con una tendencia alcista de los precios del petróleo a nivel mundial,²⁹ lo que dio paso al auge petrolero mexicano.

Sin embargo, la economía mexicana presentaba importantes desbalances debido al creciente endeudamiento externo y los bajos ingresos gubernamentales. Al cierre de la década de los años setenta el panorama del país presentaba los siguientes desajustes:

²⁷ El porcentaje de la devaluación consistió en un 58% (de 12.50 a 19.90 pesos por dólar).

²⁸ De acuerdo con la carta constitutiva del FMI, una devaluación de más del 10% exige la supervisión de dicho organismo internacional.

²⁹ En 1973 tuvo lugar el primer incremento en el precio del petróleo, que pasó de 2.6 dólares por barril en 1972 a 5.0 en 1973 y 13.6 en 1974. Lo anterior como consecuencia de la revolución en Irán.

- El saldo de la deuda externa del sector público pasó de 4,262 millones de dólares (mdd) en 1970 a 33,813 millones de dólares en 1980.
- El déficit público se incrementó de 2.5% del PIB en 1971 a 6.1% en 1980.
- La inflación para 1970 fue 4.8%, mientras que para 1980 alcanzó el 29.8%.
- El déficit en cuenta corriente pasó de 866.4 millones de dólares en 1970 a 6,634.2 millones de dólares para 1980.

La Deuda Pública durante los años ochenta

A lo largo de los años ochenta, se habla de una “petrolización” de las finanzas públicas y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, derivado del acelerado crecimiento de exportaciones petroleras que incrementaron las reservas internacionales y el gasto público.

Para 1981, existía entre los agentes económicos un gran optimismo porque se pensaba que el país se perfilaba hacia una senda de crecimiento sostenido. Sin embargo, este optimismo se fue mermando a consecuencia del alza internacional de las tasas de interés, lo que implicaba que el pago de intereses (costo financiero) de la deuda externa creciera considerablemente.³⁰ Al mismo tiempo, el dólar comenzó a apreciarse, lo que provocó un aumento del costo real de las importaciones, precisamente en el momento en que éstas habían llegado a un nivel alto, al tiempo que el precio del petróleo comenzaba a debilitarse.

Ante este escenario, el gobierno federal decidió “no bajar el precio del petróleo y perdió clientes internacionales. Tampoco ajustó su nivel de gasto público, que iba generando un sensible déficit fiscal”.³¹ La reacción del sector privado fue de pánico y en consecuencia se inició una importante fuga de capitales. La racionalidad de la administración federal era que se preveía un rápido repunte de los precios del petróleo, y que la salida de capitales se debía a la transición política por la que atravesaba el país. Sin embargo, la realidad fue que al aumentar la deuda externa, el país se volvió más sensible ante los choques externos, como fueron las variaciones en el precio del petróleo, la inflación internacional y alzas de las tasas reales de interés a nivel internacional.

Con todo lo anterior, existió un cambio de percepción de los agentes económicos sobre la viabilidad en la forma de financiarse del gobierno federal y fue entonces que los bancos extranjeros se rehusaron a otorgar nuevos créditos a México. Más aún, se inició un proceso de cancelación de líneas de crédito ya concedidas.

Para febrero de 1982 el peso se devaluó alrededor de 30%; unas semanas después se autorizó un alza salarial equivalente al mismo porcentaje, cuyo propósito era nulificar el efecto de la propia devaluación. Para ese mismo mes, se anunció el primer plan de ajuste cuyo objetivo fue una reducción de 8.3% del

³⁰ La tasa de interés se eleva a niveles sin precedente (en Estados Unidos llegó a 20% en términos nominales). Silva-Herzog J. (2009, enero). *La crisis de ayer... la crisis de hoy*. El país, número 214, p.18.

³¹ Reyes, H y Suárez, D. (2009). *La crisis: testimonios y perspectivas*. Este país, número 214, p.5.

gasto presupuestal ajustable,³² cuyo resultado no pudo contrarrestar su propio crecimiento inercial.

Por tal motivo, fue necesario un segundo plan de ajuste dos meses después, el cual pretendía un manejo flexible de la tasa de interés, una reducción en el gasto público, frenos a la expansión monetaria, límite al aumento de la deuda, y reducciones en el déficit fiscal y el externo.³³

Por otra parte, el primero de septiembre de 1982, el Presidente José López Portillo promulgó dos decretos: el primero instituía un sistema de control de cambios, dejando en manos del gobierno el control absoluto de todas las operaciones cambiarias. El segundo decreto declaraba la nacionalización de la banca privada y de sus propiedades.

Algunas de las consecuencias, casi inmediatas, de esas acciones fueron las siguientes:

- a) Al nacionalizarse la banca privada su deuda externa se convirtió en pública. Por tal motivo, el monto de la deuda pública externa se incrementó en 8,000 millones de dólares, es decir, un aumento de un 13.6 por ciento.
- b) Al sujetar a control todas las transacciones internacionales de divisas, se obligó al gobierno a intervenir en el pago del servicio de la deuda externa de las empresas privadas no financieras; la deuda de estas empresas ascendía a 18,000 millones de dólares.

En este sentido, el endeudamiento externo creció a un ritmo insostenible. Entre 1980 y 1982, el saldo de la deuda externa pública pasó de 20.9% a 29.8% del PIB, en tanto que la deuda privada pasó del 7.9% a poco más de 18% del PIB. Aunado a lo anterior, para 1983 se vencían cerca de 10 mil millones de dólares, equivalentes a poco más del 20 por ciento del PIB de dicho año. (Ver Cuadro 1). Al 31 de diciembre de 1982 la deuda externa se ubicó en 58,874 mdd. Como resultado entre 1970 y 1982, el endeudamiento se había incrementado cerca de 14 veces.

³² Este concepto de gasto excluye erogaciones por servicios personales, servicios de la deuda y participaciones federales a estados y municipios.

³³ SHCP (1988), *Deuda externa pública mexicana*. Fondo de Cultura Económica, p.24.

Cuadro 1: Deuda externa del Sector Público
(Millones de dólares)

Año	Total	Corto plazo	Largo plazo
1982	58,874.2	9,325.5	49,548.7
1983	62,556.2	9,777.5	52,778.7
1984	69,377.9	383.5	68,994.4
1985	72,080.1	454.1	71,626.0
1986	75,350.9	1,394.1	73,956.8
1987	81,406.8	560.9	80,845.9
1988	81,003.2	779.9	80,223.3
1989	76,059.0	624.5	75,434.5
1990	77,770.3	1,156.0	76,614.3

Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública de la SHCP.

Cabe destacar que la situación económica acumulada para 1982 y el escenario internacional adverso por la interrupción del crédito externo a México, hicieron necesario que el Presidente entrante, Miguel de la Madrid (1982-1988), solicitara al FMI recursos disponibles en su calidad de miembro de dicho organismo para afrontar ese entorno. Así, el 23 de diciembre de 1982 fue aprobado por el Directorio Ejecutivo de ese organismo un Convenio de Facilidad Ampliada. En el convenio se contempló un financiamiento para apoyar la parte del déficit comercial de la balanza de pagos por aproximadamente 4 mil millones de dólares, que fueron desembolsados en el transcurso del programa. Este apoyo estuvo condicionado a una "carta" que contenía una serie de lineamientos y metas que deberían llevarse a cabo en el país en los tres años siguientes, a partir de 1983, con medidas tendientes a abatir la inflación, fortalecer las finanzas públicas, superar el desequilibrio externo y sentar las bases para alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo.

Como consecuencia, se instrumentó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) en 1983, cuyos objetivos consistieron en frenar el crecimiento del gasto público e incrementar el ahorro público mediante una mejor asignación del gasto corriente. En materia tributaria, destacan los ajustes realizados a las tasas y a la cobertura del Impuesto al Valor Agregado (IVA),³⁴ y la elevación de la progresividad del Impuesto sobre la Renta a personas físicas.

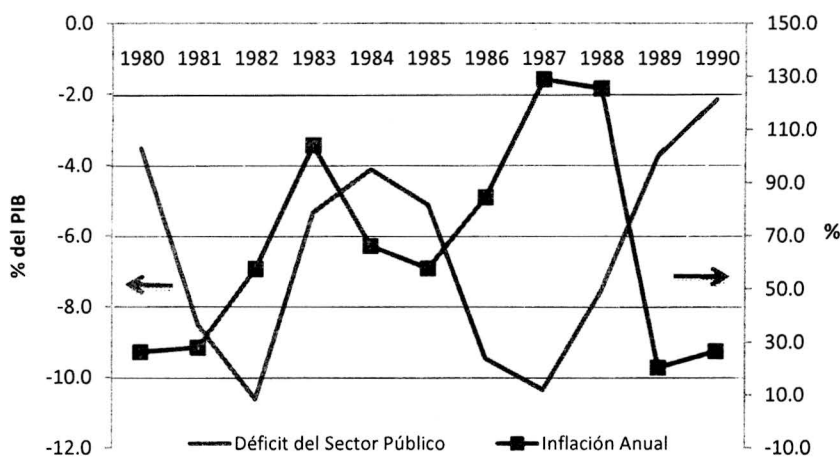
35

³⁴ Se aumentó la tasa básica del IVA de 10 a 15 por ciento, se fijó en 6 por ciento para la mayoría de los alimentos industrializados y las medicinas de patente, y se impuso una tasa de 20 por ciento a ciertos consumos suntuarios. Banco de México, *Informe Anual 1983*. p. 21.

³⁵ Se aplicó una sobretasa de 10 por ciento a la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas, afectando así, más a quienes percibían mayores ingresos; *ídem*.

El resultado del PIRE fue una reducción en el déficit primario,³⁶ sin embargo, el déficit total como porcentaje del PIB permaneció en un nivel elevado. (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1: Balance del Sector Público e Inflación



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, 1980-1990.

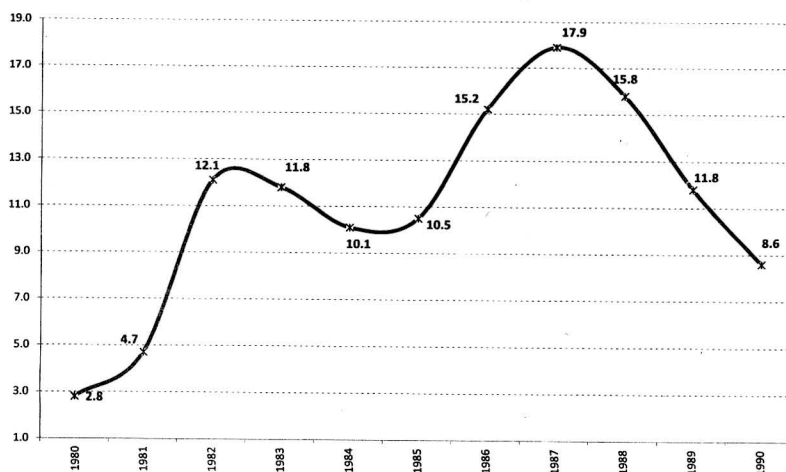
A mediados de los años ochenta el país enfrentó dos problemas de gran trascendencia: en 1985 un terremoto devastó la Ciudad de México y en 1986 los precios del petróleo cayeron en cincuenta por ciento. Esto último dificultó aún más el pago del servicio de la deuda, en un contexto en donde el país tenía acceso restringido al crédito externo.

Ante este panorama, en 1986 se buscó renegociar nuevamente la deuda externa, la cual ascendía en ese año a 75,351 millones de dólares (56.6% del PIB) (véase Cuadro 1). Esta renegociación consistió en introducir al país "prestamos frescos" por 14 mil millones de dólares. Asimismo, se reestructuró el saldo de la deuda pendiente de pago con los bancos comerciales y el Club de París.³⁷ Posteriormente, una de las primeras acciones que se llevó a cabo en 1988, bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fue renegociar nuevamente la deuda externa, con el propósito expreso de lograr una disminución sustancial de la transferencia de recursos al exterior por concepto del servicio de la deuda, que a su vez permitiera una recuperación económica. El costo financiero pasó de 17.9% del PIB en 1987 a 8.6% en 1990. (Ver Gráfica 2).

³⁶ El balance primario es la diferencia entre ingresos y gastos públicos sin incluir el costo financiero de la deuda pública.

³⁷ El Club de París se creó en 1956 y trataba de proporcionar alivio de deuda a los países deudores con problemas temporales de liquidez con el objetivo de prevenir una crisis. Actualmente es un grupo informal de países acreedores que no tiene miembros permanentes y funciona bajo el principio de consenso general a cerca de las condiciones que se proporcionan a los países deudores.

Gráfica 2: Evolución del Costo Financiero, 1980-1990
(Porcentaje del PIB)



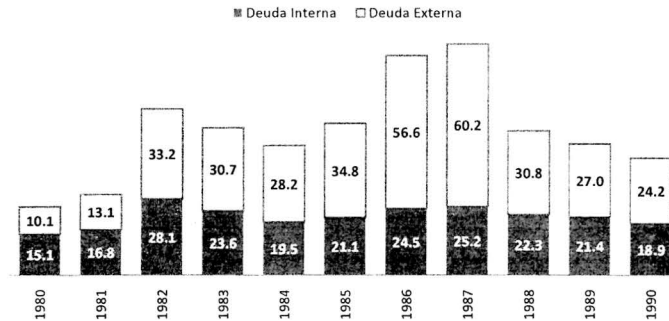
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En mayo de 1989 se suscribió un Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI, auspiciado bajo una nueva estrategia basada en la condonación parcial de deuda, siguiendo los lineamientos del Plan Brady, el cual consistía en reestructurar los créditos a corto plazo y utilizar nuevas líneas de crédito. Para ello se utilizó un elemento clave: la introducción de garantías por parte del sector público como el catalizador para “convencer” a los bancos extranjeros de reducir la deuda no sólo de México, sino de varios países muy endeudados de América Latina.³⁸ La propuesta que se presentó a los acreedores bancarios consistía en intercambiar, con descuento y mediante subasta, su cartera de deuda vieja por bonos nuevos. El monto renegociado con los bancos comerciales ascendió a 48,231 millones de dólares, de los que se descontaron 7,190 millones de dólares del principal, por lo tanto, las transferencias netas de recursos al exterior se redujeron en promedio al año en 4,071 mdd entre 1990 y 1994.³⁹ Como resultado, la deuda externa se redujo substancialmente al pasar del 60.2% respecto del PIB en 1987 a 24.2% en 1990. (Ver Gráfica 3).

³⁸ Los países fueron: Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

³⁹ *Ibidem*.

Gráfica 3: Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario, 1980-1990
(Cifras con respecto al PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-1990.

Así, durante la década de los ochenta se pudo apreciar la continua fragilidad de la economía mexicana ante perturbaciones exógenas como fue el alza de las tasas de interés a nivel internacional entre 1982 y 1984, el desastre natural ocurrido en 1985, y la caída del precio del petróleo en 1986. Dicha fragilidad tiene su origen, en parte, por un excesivo endeudamiento y una alta dependencia del petróleo, en combinación con una inadecuada asignación de recursos públicos en los sectores productivos.

La crisis y la deuda de 1994 -1995

Posterior a la “década perdida”, como se le ha denominado a la de los años ochenta, la deuda pública comenzó a mostrar una tendencia a la baja. De 1990 a 1994, el total de la deuda pública se ubicó en promedio en 31.6% del PIB. Sin embargo, este panorama termina a finales de 1994 y principios de 1995, cuando México se enfrenta nuevamente a una crisis de pago de deuda. Esta vez, la deuda provenía de endeudamiento interno a través de bonos indexados al dólar estadounidense.

Cabe recordar que, hasta inicios de los años ochenta, la deuda interna se contraía principalmente con la banca comercial y el propio banco central. No es sino hasta mediados de los 80s cuando la deuda contraída por medio de emisión de bonos cobra importancia.⁴⁰ En este sentido, el sistema financiero jugó un rol importante, a través de la creación y ampliación de un mercado de valores gubernamentales que permitió una mayor canalización del ahorro interno. Por ello, el gobierno pudo financiar su déficit público mediante una

⁴⁰ La primera emisión de los Certificados de la Tesorería de la Federación se llevó a cabo en enero de 1978. Los CETES sirven para que el gobierno se financie mediante recursos a corto plazo y pueda pagar sus compromisos.

mayor colocación de instrumentos de deuda no inflacionarios en los mercados de crédito y no a través de créditos otorgados por el banco central.

Para analizar las posibles causas que orillaron al país a caer nuevamente en una crisis, existen varias hipótesis. Algunas de ellas sostienen que la de 1994 se gestó desde la estatización de la banca en septiembre de 1982, que se debió a la falta de transparencia y ausencia de un sistema contable que permitiera una adecuada regulación y supervisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.⁴¹

La reprivatización de los bancos comerciales, a partir de 1991, intentó aumentar la competencia, aumentar la eficiencia y contribuir en buena medida a elevar los ingresos públicos. Algunos de los grupos que estuvieron en capacidad de adquirir los bancos carecían de experiencia. Estos factores llevaron a una subcapitalización de las instituciones y que el precio de compra fuera muy alto. En promedio, se obtuvo un precio de venta equivalente a 3.5 veces el valor en libros. En este sentido, los banqueros con el fin de recuperar su inversión lo más rápido posible, aumentaron aceleradamente el volumen de crédito, asumiendo mayores riesgos, esto fue favorecido por la abundancia de liquidez internacional, aunado a la falta de experiencia en el ramo, los nuevos banqueros hicieron una inadecuada evaluación de los riesgos que corrían otorgando el crédito.⁴²

Dada la existencia de mayores disponibilidades de financiamiento, la demanda agregada creció, lo que condujo a un fuerte aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En consecuencia, para 1994 ese déficit representaba ya el 6% del PIB.⁴³

El año de 1994 fue para México particularmente difícil, pues el país se enfrentó con diversos problemas políticos, sociales y económicos. Se inició con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el primero de enero, que abrió perspectivas de crecimiento a la economía nacional. Intencionadamente coincidiendo con esa fecha, se produjo el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como forma radicalizada de protesta social.

Para febrero de 1994, las tasas de interés en los Estados Unidos empezaron a elevarse, lo que provocó una rápida depreciación de la moneda nacional dentro de la banda de flotación.⁴⁴ Esto condujo a que algunos inversionistas se desistieran de continuar canalizando recursos a México y, más aún, procedieron a retirar depósitos de la banca y liquidar posiciones de valores,

⁴¹ Véase con más detalle en Gil, F (1988), quien explica de manera más detallada los orígenes de la crisis de 1994.

⁴² Éste se destinó principalmente al consumo, préstamos hipotecarios y tarjetas de crédito.

⁴³ Entre 1982 y 1990, la proporción había fluctuado en torno a 1 y 2%.

⁴⁴ Sobre el régimen de flotación es importante mencionar que se adoptó desde el 10 de noviembre de 1991 y se mantuvo casi vigente hasta finales de 1994. El esquema consistía en dejar que el tipo de cambio flotara dentro de una banda que se ensanchaba diariamente. Al efecto, se decidió inicialmente que el piso de la banda quedara fijo al nivel de 3.0512 Nuevos Pesos por Dólar -tipo de cambio al cual el Banco de México estaba dispuesto entonces a comprar divisas-, mientras que al techo de la banda se le dio un ascenso diario llamado comúnmente "desliz", de .0002 Nuevos Pesos por Dólar. A partir del 20 de octubre de 1992 el límite superior de la banda de flotación del tipo de cambio se comenzó a deslizar a razón de .0004 Nuevos Pesos por día, mientras que el límite inferior permaneció inalterado al nivel de 3.0512 Nuevos Pesos por Dólar. Banco de México, *Informe Anual 1994*. p. 53.

convirtiendo los recursos respectivos a moneda extranjera. En consecuencia, los bancos comenzaron a adquirir dólares del Banco de México para poder satisfacer la demanda de moneda extranjera proveniente de sus clientes.

El clima de incertidumbre se agudizó como consecuencia del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, el 23 de marzo. Este hecho ocasionó que la reserva internacional del Banco de México, que ese día era de 28,321 mmd, cayera alrededor de un 38% en los treinta días posteriores al atentado. Del mismo modo, la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP) se elevó de 10.93% a 21.13%.

Así, con el fin de reforzar la defensa del régimen cambiario, a partir de abril de 1994, las autoridades financieras del país alentaron una conversión masiva de valores gubernamentales denominados y pagaderos en pesos (Certificados de la Tesorería (CETES), Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES)⁴⁵ y Bonos Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS)⁴⁶ por Tesobonos,⁴⁷ instrumentos denominados en dólares y pagaderos en pesos por su equivalente al tipo de cambio libre. Lo anterior coadyuvaría a hacer frente a la incertidumbre cambiaria y compensaría la caída de las reservas internacionales.

Durante los meses que van de junio a octubre de 1994, no se registraron salidas importantes de capital. Pero en noviembre se aceleraron las fugas, ocasionado en parte por el cambio de gobierno. Tan sólo en una semana salieron del país más de 3,160 millones de dólares.⁴⁸

El primero de diciembre, Ernesto Zedillo asume la Presidencia de la República; nueve días después, se produjo un ataque especulativo en contra de la moneda nacional llevando a las reservas internacionales a un nivel mínimo equivalente a 10,457 millones de dólares al cierre de esa jornada.⁴⁹

Al final de ese año, el total de la deuda pública se incrementó 47.8% en términos reales respecto a 1993.⁵⁰ El 20 de enero de 1995 en la mañana, se anunció que era necesario ampliar la banda del desliz cambiario en 15%. Esta acción provocó tal incertidumbre que se dio una nueva fuga de capitales y dos días después, las reservas internacionales se encontraron en un nivel inferior a los 6,000 millones de dólares; como consecuencia se dejó al peso en libre flotación, lo que provocó que se alcanzara una depreciación de cerca del 100%.⁵¹ Esto generó un desbalance cambiario y crediticio en las operaciones

⁴⁵ El interés era Cetes a 28 días, vendido a descuento, su madurez era de 1 a 2 años.

⁴⁶ Los Ajustabonos proporcionaban un interés de 15% real, indizado al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Su madurez era de 3 a 5 años. Se introdujeron en 1990. Estos bonos constituyeron una alternativa porque los inversionistas estaban protegidos del riesgo de una inflación imprevista.

⁴⁷ Tasa de interés en dólares, indizado al dólar libre, su madurez era de 30 a 91 días. Se introdujeron en 1991.

⁴⁸ Salinas de Gortari, C. *Un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Janes, Edres. pp. 1110 - 1111.

⁴⁹ Este nerviosismo y volatilidad se produjo después de que el EZLN declaró que había tomado las cabeceras de 38 municipios en Chiapas, algunos inversionistas comenzaron a dudar sobre la posibilidad del gobierno para financiar el déficit de la cuenta corriente, así como de cumplir las metas de crecimiento e inflación previstos para 1995.

⁵⁰ Base 2003=100.

⁵¹ Tello, C (2007). *Estado y desarrollo económico*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. p. 651.

de los bancos y las grandes empresas, provocando un aumento en el monto de los pasivos a corto plazo en moneda extranjera.

Al ver las salidas de capitales mexicanos, la depreciación de la moneda en diciembre y la crisis bancaria que se avecinaba, los inversionistas extranjeros que habían comprado Tesobonos, perdieron la confianza en la solidez de la economía mexicana y buscaron su salida del mercado. El Banco de México, no contaba con suficientes divisas. Para 1995, se logró formar un paquete de rescate financiero mediante el apoyo de organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el gobierno de los Estados Unidos, el Banco de Canadá y el Banco de Pagos Internacionales por 52,800 millones de dólares. El resultado fue que al cierre de ese año, la deuda externa mexicana se elevó en un 34.8% en términos reales respecto a 1994.

Todo lo anterior hizo evidente que el gobierno mexicano no podía cumplir cabalmente con el pago de la deuda, ya que cerca del 30% de los bonos en circulación se vencían en un plazo menor a los 90 días. Esa situación demostró que los problemas de deuda no solamente se debían a niveles altos de endeudamiento como proporción del producto, sino a su estructura (corto plazo) y manejo.

La medida adoptada por el gobierno federal en este sentido, fue la recapitalización de la banca comercial a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)⁵². Las acciones del Fobaproa se canalizaron principalmente a través del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE)⁵³ y del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC).⁵⁴ A través de estos dos programas se trató de sanear el sistema financiero con el acceso rápido y en mayor volumen de capital extranjero y recuperar la solvencia de los bancos. Durante 1995 se liquidó la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (Tesobonos) por un total cercano a 29,000 millones de dólares (99.1 por ciento del saldo que existía en diciembre de 1994), de los cuales aproximadamente dos terceras partes se amortizaron en dólares. Los recursos con los que se efectuaron estos últimos pagos provinieron del Paquete Financiero Internacional.⁵⁵

Las medidas que se adoptaron en esos años han contribuido a que hoy en día se cuente con mejores mecanismos de regulación y supervisión. De hecho es

⁵² Creado como fondo de contingencia ante posibles crisis económicas que propiciaran la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos, el Fobaproa serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras.

⁵³ El Procapte consistió en la suscripción de títulos a cinco años emitidos por los bancos con problemas de capitalización. Seis bancos recibieron recursos suficientes para alcanzar un coeficiente de capitalización contable (porcentaje de capital contable con respecto a los activos totales del banco) de cuando menos el 9%. Los títulos eran convertibles obligatoriamente en acciones ordinarias si el emisor no cumplía determinadas condiciones encaminadas a su saneamiento, lo cual suponía un buen instrumento de intervención.

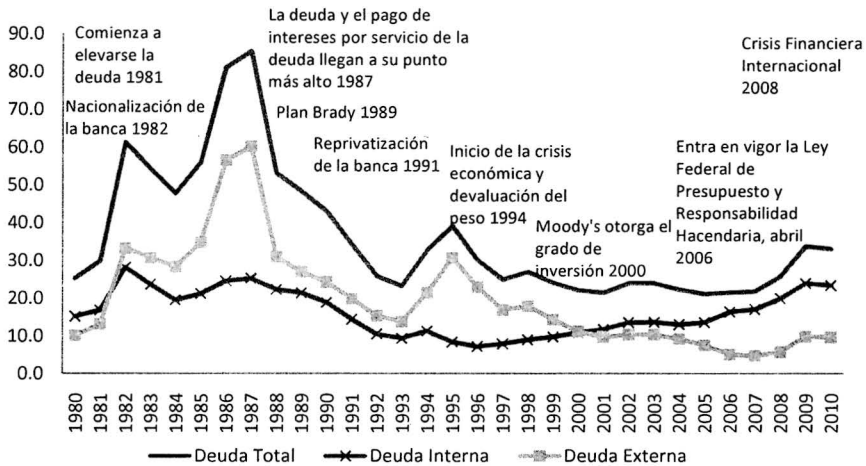
⁵⁴ Mediante el PCCC, el Fobaproa compró cartera de baja calidad de los bancos a un valor superior al de mercado en ese momento, y en proporción de dos a uno (dos pesos de activos comprados por el gobierno por cada peso de accionistas añadido al capital). El PCCC se instrumentó mediante la aportación de pagarés emitidos por el Fobaproa a cupón cero, no negociables y con vencimiento a diez años. Se preveía que el banco asumiera el 25% de las pérdidas resultantes de la liquidación de los activos.

⁵⁵ Banco de México, *Informe Anual 1995*. p.14.

en este periodo que, a finales de 1993 se promulga una nueva ley que le otorga plena autonomía al Banco de México.

La tendencia de la deuda pública bruta posterior a la crisis fue a la baja, en promedio de 1996 a 2000 el total de deuda se ubicó en 25.6% del PIB. La deuda interna fue en promedio de 9.0% del PIB y la externa de 16.6%. (Ver Gráfica 4).

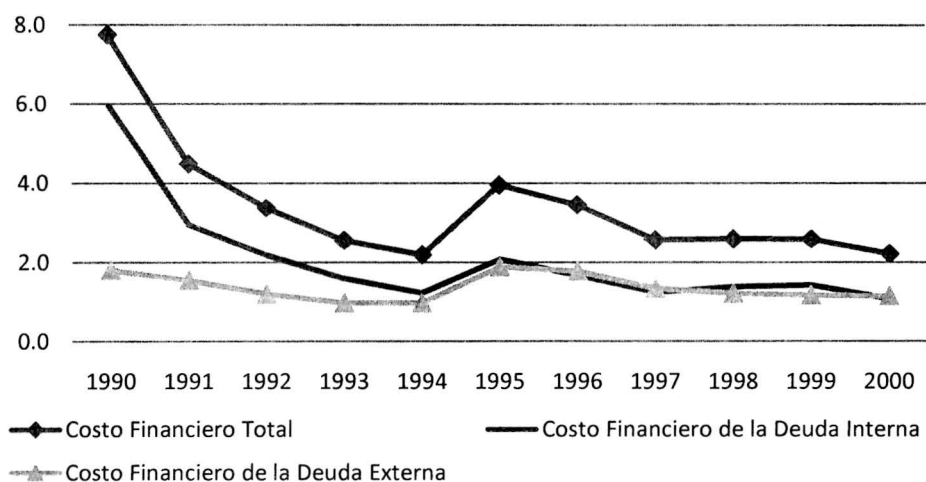
Gráfica 4: Evolución de la Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario
(Cifras como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que respecta al costo financiero, la disminución sistemática que se venía observando a partir de 1990, se detuvo por la crisis de 1995; en 1994 el servicio de la deuda era de 2.2% del PIB y en el siguiente año el costo casi se duplicó. A partir de 1995 el costo de la deuda externa ha venido disminuyendo de manera paulatina, al pasar de 1.8% del PIB para 1990 a 1.1% en el 2000 y el de la interna presentó un incremento entre 1998 y 1999, como consecuencia de los programas de apoyos instrumentados por el gobierno para resolver la crisis financiera. (Ver Gráfica 5).

Gráfica 5: Evolución del Costo Financiero de la Deuda del Sector Público
(Cifras como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 1990-2010, SHCP.

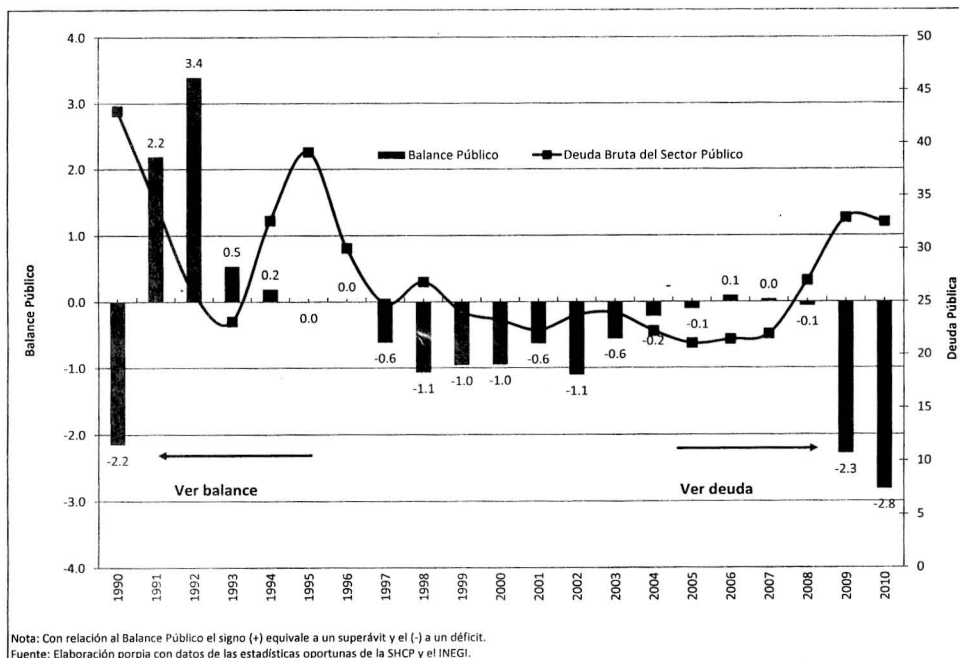
La deuda pública durante la década 2000-2010

Por muchos años, el financiamiento del Gobierno Federal se obtuvo a través de bonos cupón cero de corto plazo, instrumentos a tasa variable, bonos indexados a la inflación o bien al tipo de cambio. Lo anterior fue expresión, por un lado, de la inestabilidad macroeconómica y financiera y, por otro, un reflejo del bajo nivel de desarrollo del sistema financiero mexicano.

Durante la última década, la política de crédito público ha evolucionado de forma estable. Para el Gobierno Federal se ha vuelto indispensable contar con un manejo apropiado de los pasivos públicos no sólo en lo que se refiere a su volumen sino también en términos de sus características de plazo y denominación. Al mismo tiempo ha habido un cambio del financiamiento externo hacia el financiamiento interno.

Asimismo, con el fortalecimiento del régimen democrático, se ha permitido contar con un marco jurídico que engloba la parte de disciplina presupuestal y evite al mismo tiempo excesos en el gasto público financiados a través de deuda pública. En este sentido, los legisladores aprobaron la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que entró en vigor el 1º de abril de 2006. Con ella se plantea tener finanzas públicas equilibradas, y prevé incurrir en un déficit presupuestario siempre y cuando las condiciones económicas y sociales del país lo ameriten; del mismo modo, plantea la puesta en marcha de medidas contracíclicas a través del gasto público. Por ello, la trayectoria que ha tenido el déficit público ha sido moderado, pasando de 1% en 2000 a 2.8% en 2010, ambas respecto al PIB. (Ver Gráfica 6).

Gráfica 6: Evolución del Balance Público y la Deuda Pública en México (Porcentaje del PIB)



Sin embargo, el país inmerso en la globalización, no ha estado ajeno a los impactos originados en el exterior. La crisis de Estados Unidos que inició en 2007, estuvo precedida por un largo periodo de expansión crediticia. La situación macroeconómica de aquel país se caracterizó por un elevado déficit en la cuenta corriente, que como proporción del PIB llegó a 6% en 2006, este déficit fácilmente se fue financiando con masivas entradas de capital dado la abundante liquidez y las bajas tasas de interés que predominaban y aún persisten a nivel internacional lo que alimentó la bonanza del crédito. El detonador de la crisis fue el desplome en los Estados Unidos de los precios de los bienes raíces. Conforme se incrementaban los incumplimientos de pagos en el mercado de las hipotecas de baja calidad (subprime), afloraron grandes dudas respecto al valor de los activos respaldados por estas hipotecas. Al reconocerse las pérdidas que causaron, también se observaron quebrantos en varias instituciones financieras y las dificultades se extendieron a otros países, como ha sido el caso de algunos países de la zona euro.

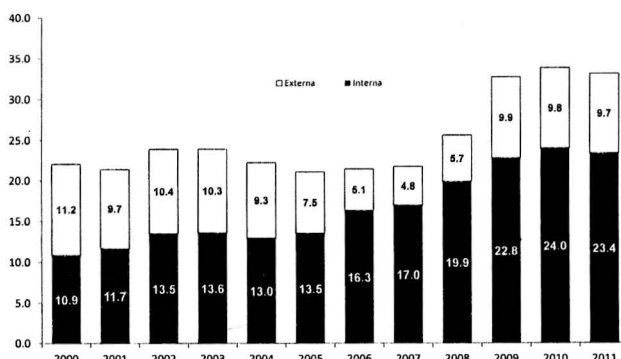
Por su parte, los llamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, por sus siglas en inglés), además de los problemas en sus sistemas financieros, desde tiempo atrás venían elevando su déficit y endeudamiento públicos, llegando incluso a sobrepasar el 100 por ciento de su deuda con respecto a su PIB como el caso de Grecia,⁵⁶ lo que ha provocado un gran riesgo de impago y una gran amenaza de la estabilidad del sistema financiero europeo, que hoy en día no encuentran solución.

⁵⁶ De acuerdo con el FMI la deuda pública de Grecia pasó de 105.4% del PIB en 2007 a 165.6% en 2011.

A finales de 2008, comenzaron a deteriorarse las condiciones económicas y financieras a nivel internacional, y varios países desarrollados reconocieron que sus economías atravesaban por un periodo recesivo. Bajo este escenario, el primer repunte de la deuda pública mexicana se da en 2008 con un incremento de 19.6% en términos reales respecto a 2007. En 2008, la actividad económica en México se desplomó 6.1% en términos reales y los ingresos tributarios presentaron una caída de 10.4%, lo que implicó mayores necesidades de financiamiento para hacer frente a estos hechos. Así, el incremento de la deuda pública en México para ese año fue producto, por un lado, de mayores necesidades de financiamiento para hacer frente a la crisis y, por el otro, debido a la implementación de la nueva Ley del ISSSTE⁵⁷ (que implica el reconocimiento de 269 mil 877.2 millones de pesos en pasivo laborales).

En 2009 se presentó el mayor crecimiento de la deuda pública de los últimos años (23.5% en términos reales, respecto a 2008), alcanzando los 4 billones 326 mil 771.4 millones de pesos, cifra superior en 308 mil 954.4 mdp al año previo. De hecho, la deuda pública ha ido en aumento paulatino en lo que va del presente sexenio, al pasar de 21% del PIB en 2007 al 33% del PIB para finales de 2010, principalmente como resultado de la depreciación del peso y la importante contracción del PIB.⁵⁸ (Ver Gráfica 7).

Gráfica 7: Deuda Bruta del Sector Público Presupuestario
(Cifras con respecto al PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000-2010 y con base en datos de los "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2011", SHCP.

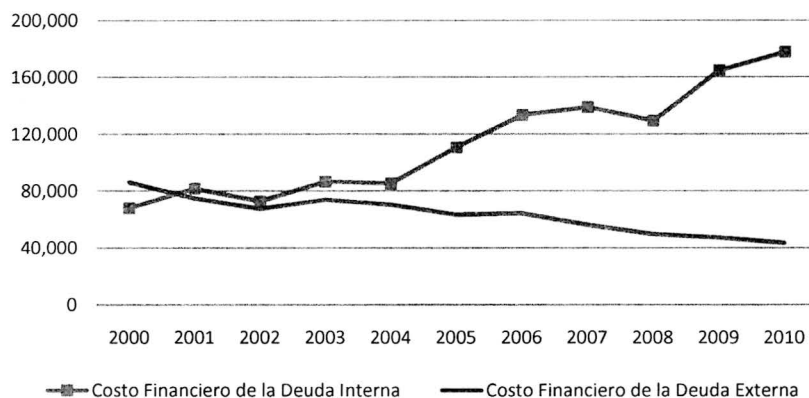
A pesar de que el costo financiero total de la deuda muestra un descenso como porcentaje del PIB, al pasar de 3.2% en 2000 a 2.0% en 2010, esto se dio como resultado de mejores tasas de interés a nivel internacional. Sin embargo, la realidad es que el costo financiero de la deuda interna aumentó más del doble durante este periodo, al pasar de 68 mil millones de pesos en 2000 a 178 mil en 2010; mientras el de la deuda externa, disminuyó de 73 mil millones de

⁵⁷ Al establecer un sistema de pensiones de capitalización individual, la implementación de la nueva Ley del ISSSTE implicó el reconocimiento por parte del Gobierno Federal del pasivo laboral devengado por los trabajadores activos al servicio del Estado hasta antes de la entrada en vigor de la misma. De esta manera, la emisión de los bonos de reconocimiento se ve reflejado en los saldos de la deuda del Gobierno Federal.

⁵⁸ FMI (2011:38).

pesos en 2000 a 64 mil millones de pesos en 2010 (Ver Gráfica 8). El alto costo financiero implica una presión constante sobre las finanzas públicas del país, toda vez que la emisión de instrumentos financieros públicos es menos favorable que las ofrecidas en el plano internacional.

Gráfica 8: Evolución del Costo Financiero
(Cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 1990-2010, SHCP.

Con el fin de dar mayor certidumbre y mantener la confianza en la economía ante las posibles perturbaciones externas, el Banco de México, a través de la Comisión de Cambios, ha contratado diferentes líneas de crédito flexibles con el FMI. Así, en abril de 2009, el FMI aprobó la primera línea de financiamiento, con vigencia de un año, por aproximadamente 47 mil millones de dólares a una tasa de 2.84 por ciento.⁵⁹ La segunda fue aprobada en enero de 2011 por un monto que ascendió a 72 mil millones de dólares con vigencia de dos años.⁶⁰

Adicionalmente, uno de los problemas que se ha venido presentando respecto al financiamiento total, es que el gobierno federal se está convirtiendo en el principal usuario de recursos del sistema financiero, lo que contribuye a encarecer el crédito para los sectores productivos. Para 2010, el financiamiento total del país representó el 74.2% del PIB, mientras que el captado por el gobierno federal a través de la emisión de deuda pública fue de 4.5 billones de pesos, equivalente a 46.8 por ciento del financiamiento total e igual a 34.7 por ciento del PIB.⁶¹ En general lo que está sucediendo es que los intermediarios bancarios están compitiendo con el gobierno por captar ahorro; el gobierno emite deuda y a través de ello se financia. Si esos recursos fueran captados por los bancos sería más fácil que se destinaran a financiar actividades productivas.

⁵⁹ Dado que la línea no se utilizó únicamente se tuvo que haber pagado 127 millones de dólares reflejado en la Contabilidad del Banco de México. Para mayor detalle véase en SHCP (abril 1o, 2009). *Blindaje Financiero a favor del empleo, el crecimiento y la estabilidad*. Comunicado de Prensa.

⁶⁰ Para mayor detalle véase en SHCP (enero 10, 2011). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó hoy la Línea de Crédito Flexible, de alrededor de 72 mil millones de dólares para México por dos años*. Comunicado de Prensa.

⁶¹ Banco de México (2011).

De la misma manera, es importante destacar que, en la medición actual de la deuda, no se contemplan los pasivos contingentes relacionados con el costo de pensiones y otras prestaciones que ofrecen los contratos colectivos de trabajo de las universidades públicas e Instituciones de Educación Superior, mismos que en el mediano y largo plazo pueden llevar al país a una insostenibilidad de las finanzas públicas.

Sostenibilidad Fiscal

Después de analizar el comportamiento de la deuda pública en México durante los últimos treinta años, el debate actual obliga a realizar un análisis de sostenibilidad de la política fiscal en los años por venir. El diagnóstico sobre la viabilidad de política fiscal ofrece la pauta para alertar sobre probables ajustes en la arquitectura fiscal del país, dada las condiciones actuales de endeudamiento. Esto es, posibles cambios a las trayectorias de gasto público, a las tasas de impuestos e incluso a los plazos para solventar la deuda. Para ello, se realizó un ejercicio de sostenibilidad en donde se plantean dos escenarios. Uno básico, donde se evalúa la deuda neta del sector público en México, y otro escenario ampliado, que considera adicionalmente a las actividades que el sector público realiza para cumplir con el conjunto de funciones que le son encomendadas.

La metodología empleada se sustenta en los trabajos de Talvi y Végh (2000) y de Santaella (2001), los cuales analizan la sostenibilidad de las finanzas públicas desde una perspectiva intertemporal y realizan simulaciones bajo diversos escenarios de riesgo.

El modelo propuesto considera que el nivel de deuda futura dependerá del nivel de la actividad económica, de la tasa de interés, así como del balance primario gubernamental. De manera algebraica, el modelo parte de una restricción presupuestaria del sector público, en donde B_{t-1} es el saldo de la deuda pública al inicio del período t ; S_t es el balance primario y, r es la tasa de interés de la deuda pública. A su vez g es la tasa de crecimiento real de la tendencia del PIB. Para mayores detalles de la metodología, véase el Anexo.

En cada simulación se estima: 1) el comportamiento futuro de la deuda en función de esas variables y 2) un indicador de sostenibilidad de la política fiscal para los próximos años hasta el 2030. Dependiendo del signo de este último indicador se infiere si es sostenible o no la política fiscal dada su actual estructura.

a) Simulación básica

La sostenibilidad de las finanzas públicas, depende de las variables siguientes: saldo inicial de la deuda neta (b_{t-1}), el balance primario permanente (S_t), la tasa de interés real (r), y la tasa de crecimiento real del producto (g).

Los valores a considerar se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Valores del escenario básico

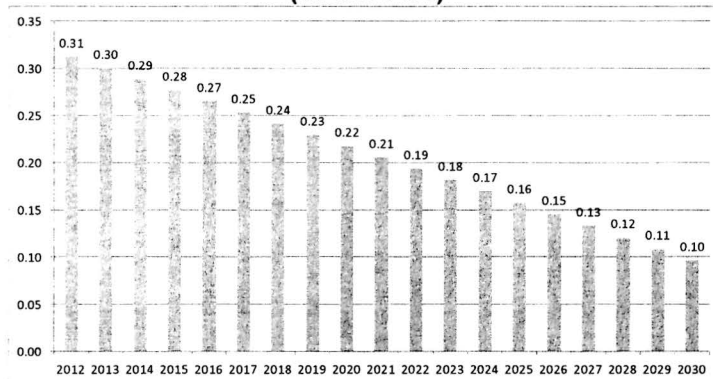
bt-1	0.324
S^*_t	0.013
r	0.024
g	0.021

El valor inicial de la deuda pública tradicional bt-1, corresponde al valor de cierre de 2011 de la deuda neta del Sector Público Federal como proporción del PIB, cuya cifra corresponde a 32.4 por ciento, estimado para 2011. Esta variable incluye la deuda titulada del gobierno federal, de los organismos y empresas de control directo presupuestario y de la banca de desarrollo.

El balance público primario utilizado es de 1.3 por ciento del PIB y corresponde al promedio mostrado para el lapso 2003-2011. A su vez, la tasa de interés real es de 2.4 por ciento, lo que equivale al promedio registrado por la tasa real de CETES a 28 días durante el periodo 2003-2011. Por último, el incremento real considerado para la economía en su conjunto es de 2.1 por ciento, que representa el promedio de la evolución de la tendencia del PIB⁶², para el mismo periodo que las variables en comentario.

Los resultados se muestran en las gráficas 9 y 10. La gráfica 9 representa los valores de la deuda neta del Sector Público Federal como proporción del PIB. Bajo el escenario básico descrito en el Cuadro 2, los resultados muestran que la política fiscal es sostenible, incluso después de 19 años y la deuda neta del Sector Público como proporción del PIB se contrae notablemente a 10 puntos porcentuales del PIB en 2030, ver Gráfica 9.

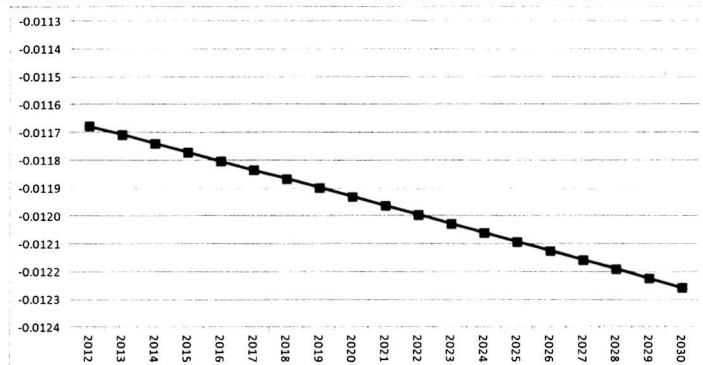
Gráfica 9
Deuda Tradicional
(% del PIB)



⁶² Obtenida mediante la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott a la serie desestacionalizada del PIB.

De igual modo, la Gráfica 10 refleja el Indicador de Sostenibilidad de la Política Fiscal, cuyo valor negativo indica que en 2012 se puede reducir el déficit primario en 1.17 puntos porcentuales del PIB y mantener todavía constante el saldo de la deuda como proporción del PIB.

Gráfica 10
Indicador de Sostenibilidad Fiscal con Deuda Tradicional



b) Simulación Ampliada

En el análisis de esta sección se incluye el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)⁶³, que representan los resultados financieros de las actividades que el sector público realiza para cumplir con el conjunto de funciones que le son encomendadas.

Las variables empleadas para este análisis adicional, toman los mismos valores que el ejercicio anterior para la tasa de interés real y el crecimiento real del PIB. Por su parte, ahora en esta estimación, se considera el déficit ampliado primario (RFSP sin ingresos recurrentes) de 2.7 por ciento del PIB, que representa su promedio observado durante 2003-2011. Asimismo, el valor de 36.5 por ciento del PIB define ahora el valor inicial de la deuda neta ampliada, y representa el valor presente de las obligaciones del sector público incluidas en el SHRFSP al cierre de 2011.

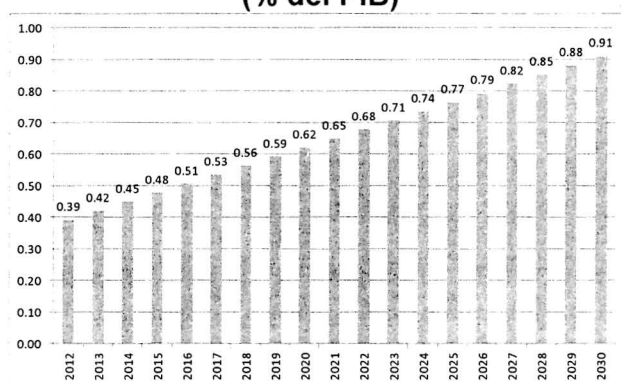
Cuadro 3
Valores del escenario ampliado

bt-1	0.365
S* _t	-0.027
r	0.024
g	0.021

⁶³ Representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles y fondos para amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP.

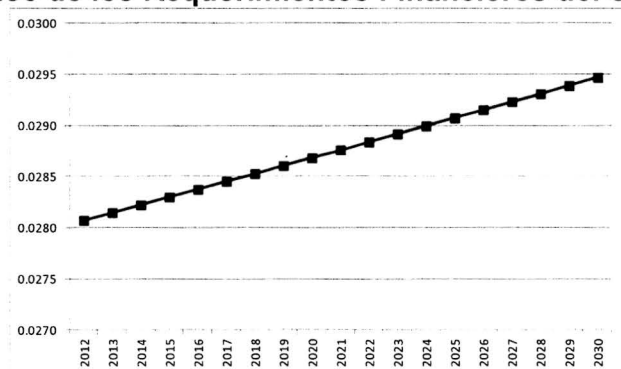
Al incluir los pasivos extrapresupuestarios en los presupuestarios, el diagnóstico sobre la sostenibilidad de la política fiscal muestra un resultado opuesto al arrojado por la simulación básica, como se observa en la Gráfica 11. La simulación ampliada refleja que con estos nuevos parámetros y partiendo de una deuda neta ampliada de 36.5 por ciento del PIB, la política fiscal proyectada no es sostenible, la deuda ampliada se incrementa rápidamente, representando ahora cerca del 90 por ciento del PIB para 2030.

Gráfica 11
Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
(% del PIB)



Asimismo, en la Gráfica 12 se muestra que el Indicador de Sostenibilidad Fiscal resulta positivo (lo que indica inviabilidad de la política fiscal). Los resultados de la simulación arrojan que en 2012 se requiere un ajuste fiscal que lleve el déficit primario ampliado de 2.7 por ciento del PIB a un superávit primario permanente de 2.81 por ciento del PIB, lo que representaría un ajuste fiscal de 5.51 por ciento con la finalidad de conservar la deuda ampliada como proporción del PIB.

Gráfica 12
Indicador de Sostenibilidad Fiscal con
Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público



En este sentido, el análisis de sostenibilidad realizado muestra que, en un escenario ampliado que se acerca más a la realidad y en donde se reconocen los pasivos totales del sector público, se tiene que modificar la estructura fiscal actual. Esto indica que en el mediano y largo plazos es muy probable que se requieran de cambios en los niveles de gasto o en las tasas impositivas para mantener el actual nivel de deuda como proporción del PIB, salvo que se tenga algún tipo de ingresos extraordinarios como pudiera ser los generados por incrementos sostenidos en los precios del petróleo.

Comentarios Finales

A lo largo de este documento se ha descrito no sólo la evolución que ha tenido la deuda pública en México, sino también las principales acciones implementadas por las distintas administraciones del gobierno federal con el objetivo de resolver las diferentes crisis relacionadas con la deuda.

Al final de tres décadas de endeudamiento en México, la experiencia que nos deja este estudio es que un país con altos déficit fiscales puede sufrir de pérdidas repentinas de credibilidad que pueden derivar en inestabilidad financiera y fugas de capitales, aún si los niveles de deuda pública parecieran manejables. En este contexto, es importante considerar los riesgos latentes del sistema global económico, particularmente aquellos provenientes de las presiones derivadas de la confianza global de los inversionistas y de los flujos de capital, los cuales pueden presentar presiones continuas a las economías emergentes como México.

En la última década, México ha transitado de una dependencia de deuda externa por deuda interna. El exceso de deuda interna es una situación a considerar ya que en los años analizados el costo financiero de la deuda interna ha sido mayor que los costos de la deuda externa. Asimismo, la magnitud a la que está llegando con el endeudamiento interno, supone el surgimiento de *nuevos* tipos de riesgos que deben ser tomados en cuenta, tales como las afectaciones a la tasa de inflación, la inestabilidad política del país y los desequilibrios fiscales.

Hay que recordar que mayores pagos de servicio de la deuda interna pueden afectar el crecimiento económico, al gestarse la necesidad de contar con los recursos financieros necesarios para cumplir con las obligaciones contraídas, disminuyendo así la disponibilidad de liquidez para dinamizar el aparato productivo y presionar un alza en las tasas de interés del sistema financiero.

Finalmente, los resultados del análisis de sostenibilidad de la deuda en un escenario ampliado muestran la necesidad de un ajuste fiscal del orden de los 5.5 puntos porcentuales del PIB estimado para 2012. Lo que indica que en el futuro se requerirán de cambios en los niveles de gasto o en las tasas de impuestos para mantener el nivel de deuda constante.

Anexo. Metodología para evaluar las sostenibilidad de la deuda

La metodología tradicional de sustentabilidad fiscal parte de la restricción presupuestaria del sector público: $B_t = G_t - T_t + (1+r) \cdot B_{t-1}$, donde B_t es el saldo de la deuda pública al final del período t ; G_t el gasto público primario; T_t el ingreso público y r la tasa de interés sobre la deuda pública, la cual se supone constante, reformulando la anterior expresión se llega a:

$$b_t = \frac{(1-r)^t}{1-g} b_{t-1} - S_t \quad (1)$$

Donde b_t es la deuda pública y S_t es el balance primario, ambos como proporción del producto. A su vez g es la tasa de crecimiento real de la tendencia del producto, y r la tasa de interés real, ambas se suponen constantes. Iterando n veces la ecuación número uno, se obtiene:

$$b_{t-1} = \sum_{j=0}^{n-1} \left[\frac{1-g}{1-r} \right]^j S_{t+j} + \left[\frac{1-g}{1-r} \right]^n b_{t+n-1} \quad (2)$$

Conforme n tiende a infinito la condición de transversalidad tiende a cero. Así, el saldo inicial de la deuda pública deberá ser igual al valor presente descontado de los balances primarios futuros. Por lo que una política fiscal será viable si la trayectoria del balance primario satisface la ecuación anterior.

A partir de los elementos anteriores, se construye el balance primario permanente S_t^* que se define como: aquel balance constante en el tiempo, cuyo valor presente descontado sería igual al de la trayectoria del superávit primario planeado⁶⁴, es decir:

$$\sum_{j=0}^{\infty} \left[\frac{1-g}{1-r} \right]^j S_t^* = \sum_{j=0}^{\infty} \left[\frac{1-g}{1-r} \right]^j S_{t+j} \quad (3)$$

En el caso de una política fiscal sostenible se puede sustituir, el lado derecho de (3) por la ecuación (2) y obtener:

$$S_t^* = \left[\frac{r-g}{1-r} \right] b_{t-1} \quad (4)$$

El Indicador de Sostenibilidad Fiscal, I_t^* , se puede definir como:

$$I_t^* = \left[\frac{r-g}{1-r} \right] b_{t-1} - S_t^* \quad (5)$$

Si $I_t^* = 0$, la política fiscal del período t es sostenible. Si $I_t^* > 0$, entonces la trayectoria planeada viola la restricción presupuestaria intertemporal. Si $I_t^* < 0$, la trayectoria planeada no viola la restricción presupuestaria intertemporal y es por tanto sostenible. Sin embargo, en dicho caso el gobierno está sub-

⁶⁴ Santaella, Julio A. La Viabilidad de la política fiscal: 2000- 2005. ITAM

utilizando los recursos, es decir, el gobierno está gastando muy poco o cobrando muchos impuestos.⁶⁵

Referencias Bibliográficas

Alesina, A y Perroti R (1994). *The Political Economy of Budget Deficits*. Documento de trabajo No. 4637. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Alfaro, L y Kanczuk F (2006). *Sovereign Debt: Indexation and Maturity*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 560. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Aspe, A. P (1993). El camino mexicano hacia la transformación económica. México: Fondo de Cultura Económica.

Aspe, P (2009, febrero). Los orígenes de la crisis. *El país*, 215, 8.

Banco de México (1981), *Informe Anual 1980*, México.

_____ (1982), *Informe Anual 1981*, México.

_____ (1983), *Informe Anual 1982*, México.

_____ (1987), *Informe Anual 1986*, México.

_____ (1988), *Informe Anual 1987*, México.

_____ (1996), *Informe Anual 1995*, México.

_____ (2011), *Estadísticas de Agregados Monetarios*, México.

Burside, Craig y Yuliya Meshcheryakova. 2005 . Mexico: A Case Study of Procyclical Fiscal Policy, en Burnside, Craig (Editor), *Fiscal Sustainability in Theory and Practice. A Handbook*, The World Bank, Capítulo 6, pp. 133-174.

Bohn, H (1998). *The Behavior of U.S Public Debt and Deficits*. Quarterly Journal of Economics. Vol. 113. No. 3.

Borensztein, E, Levy, E y Panizza, U (2007). *Vivir con Deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Borensztein, E y Panizza, U (2006). *The Cost of Default*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.

⁶⁵ Talvi, Ernesto y Végh, Carlos, ¿Cómo Armar El Rompecabezas Fiscal? Nuevos Indicadores de Sostenibilidad, Banco Interamericano de Desarrollo. Talvi y Végh

Chávez, J (2000). *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. CEPAL 112, 18.

Clavijo, F (2000). *Reformas económicas en México 1982-1999*. El trimestre económico.

Fondo Monetario Internacional. (2003). *Public Debt in Emerging Markets: Is Too High?* En World Economic Outlook: Public Debt in Emerging Markets. Washington, DC.

Fondo Monetario Internacional. (2011). *Mexico: Arrangement under the Flexible Credit Line and cancellation of the current arrangement – Staff report*. IMF Country Report No 11/11. January. Washington, DC.

Gil, F (1988). *The origin of Mexico's 1994 financial crisis*. The Cato Journal. Vol. 17. No. 3.

Hernández, F (2003). *La economía de la deuda*. Fondo de Cultura Económica. México, p.137.

Hernández, F y Villagómez, A (2000, julio). *La estructura de la Deuda Pública en México: lecciones y perspectivas*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 10.

Laeven, Lucy Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database", *IMF Working Paper WP/08/224, 2008, p. 43*.

Reyes, H y Suárez, D. (2009). *La crisis: testimonios y perspectivas*. Este país, 214, 5.

Salinas de Gortari, C. *Un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Janes, Edres. pp. 1110 - 1111.

Santaella, J A. (2001), *La Viabilidad de la política fiscal: 2000- 2005*. ITAM

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1980-2008). *Cuenta de la Hacienda Pública*. (varios años).

_____ (1988), *Deuda Externa Pública Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (2009, enero-junio), *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*.

_____ (abril 1º, 2009). *Blindaje Financiero a favor del empleo, el crecimiento y la estabilidad*. Comunicado de Prensa.

_____ (enero 10, 2011). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprobó hoy la Línea de Crédito Flexible, de alrededor de 72 mil millones de dólares para México por dos años*. Comunicado de Prensa.

Silva-Herzog J. (2009, enero). *La crisis de ayer... la crisis de hoy*. El país, 214, 18.

Talvi, E y Végh, C, (2000), *¿Cómo Armar El Rompecabezas Fiscal? Nuevos Indicadores de Sostenibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tello, C (2007). *Estado y desarrollo económico*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. p. 651.

Capítulo 6

Finanzas públicas en América Latina:
Avances y retos pendientes

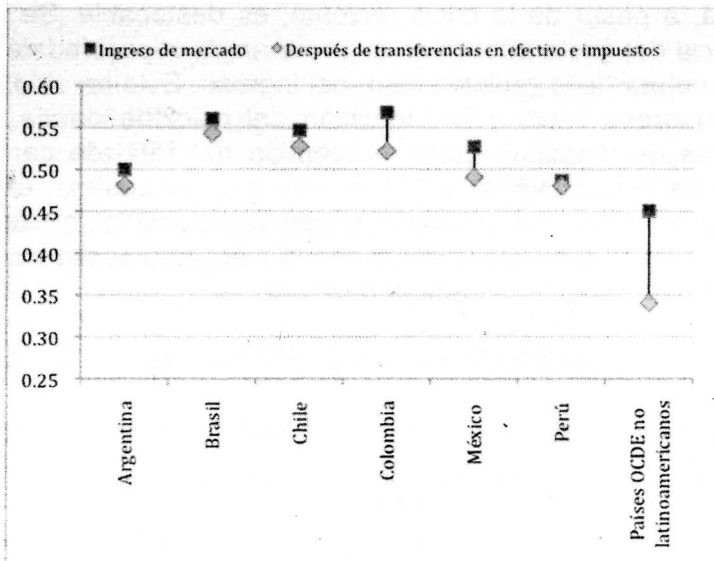
José Antonio Ardavín

Finanzas Públicas en América Latina: avances y retos pendientes

José Antonio Ardavín*

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado de manera notable en las últimas dos décadas en materia de orden de sus finanzas públicas. El crecimiento económico y el aumento de los ingresos fiscales permitió reducir la deuda e incrementar el gasto en inversión productiva y programas contra la pobreza. La crisis reciente no ha interrumpido estos avances, dado que el espacio fiscal acumulado en los años de bonanza permitió financiar programas de estímulo fiscal, en algunos casos, similares a los implementados en países de la OCDE.

Gráfico 1. AMÉRICA LATINA Y OCDE: ÍNDICES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y GASTOS PÚBLICOS



Fuente: OCDE (2008a) para los países de la OCDE no latinoamericanos, OECD (2008b) para Argentina, Brasil Colombia y Perú y estimaciones con base en encuestas de hogares para Chile y México.

Sin embargo, persisten retos importantes para la región en materia fiscal, como los bajos niveles de impuestos directos personales, la limitada focalización del gasto público y el reducido tamaño de las transferencias sociales, que explican el escaso papel de las finanzas públicas en la redistribución del ingreso. En la

* El presente artículo está basado en el capítulo 3 del *Panorama Económico de América Latina 2012* publicado por la OCDE en cooperación con la CEPAL y en las *Estadísticas Tributarias de América Latina 1990-2009*, publicado por la OCDE en cooperación con la CEPAL y el CIAT. Las opiniones vertidas en el mismo no representan necesariamente la visión de la OCDE. El autor agradece la colaboración de Fernando Quijano en la preparación del mismo.

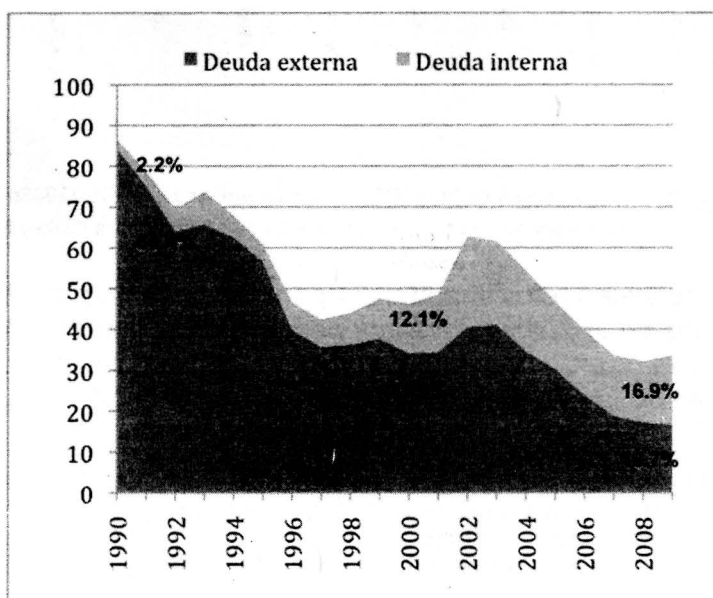
representan un freno al desarrollo de un Estado moderno, mismo que podría ser contrarrestado con avances en la institucionalidad fiscal de la región.

La primera parte de este artículo hace una breve descripción de las tendencias en el fortalecimiento de las finanzas públicas en América Latina en las últimas décadas, gracias a las cuales la mayoría de los países de la región contó con mayor margen de maniobra macroeconómico durante la crisis de 2009 y se encuentran en una situación privilegiada en el complejo contexto actual, en franco contraste con los países industrializados, cuya deuda como porcentaje del PIB supera ya el 100% en promedio. La segunda parte, sin embargo, enfatiza los retos pendientes y la necesidad de continuar una agenda de fortalecimiento de las finanzas públicas y de su mejor utilización para el desarrollo y el mejoramiento de las condiciones sociales de la región.

Principales tendencias de las finanzas públicas en la región

El progreso que ha logrado la región en materia de finanzas públicas en la última década, a pesar de la crisis reciente, es destacable. Se ha alcanzado mayor eficiencia del gasto público en especial en su capacidad de reducción de la pobreza y mejora de la redistribución del ingreso. Esto ha sido posible por el aumento del ingreso fiscal y la reducción del nivel de deuda pública. Esta última, además de disminuir como proporción del PIB (de cerca de 80% a principios de los años noventa a 30% en los años recientes), experimentó un cambio en su composición, al aumentar su componente interno. Igualmente importante ha sido el aumento de la inversión y el gasto social en casi todos los países de la región durante la década de 2000.

Gráfico 2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): AUMENTO DEL ESPACIO FISCAL, 1990-2009



Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores Económicos

La generación de superávits primarios durante la reciente fase de expansión del producto (2003-2008) ayudó a reducir el nivel de deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la región, a lo que también contribuyeron el crecimiento económico, los ajustes discrecionales y, en menor medida, la revaluación de las monedas y la caída de las tasas de interés. Este periodo se caracterizó por un fuerte desendeudamiento público generalizado mediante la aplicación de políticas discrecionales y a través de reglas, lo que permitió a los países abordar la crisis en mejores condiciones y constituye un factor explicativo de la dinamización que se registra en 2010 y 2011.

El aumento del déficit público posterior a la crisis financiera internacional que comenzó en 2008 no condujo en la región a elevar la incidencia de la deuda pública bruta como porcentaje del PIB, contrariamente a lo ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE. Este déficit se financió en su mayor parte con activos financieros existentes. Aunque la crisis deterioró el balance del sector público, las perspectivas son más bien de una recuperación rápida de los ingresos fiscales, al menos en gran parte de América del Sur.

A partir de los mayores ingresos fiscales, en la mayoría de los países de América Latina se ha podido incrementar el gasto público desde 1990, elevando el promedio de la región seis puntos porcentuales del PIB. El gasto de capital ha aumentado vigorosamente desde una base mínima en 1990 (2% del PIB) hasta representar en 2009 cerca de un 5% del PIB en la región. En materia de gasto corriente, el promedio regional del pago de intereses de la deuda pública como porcentaje del total cayó de un 15% a un 7%, en un reflejo de la reducción total de la deuda y de cambios favorables en su costo y perfil de vencimientos. Esto ha generado una disminución de las rigideces presupuestarias y, por tanto, la ampliación del espacio fiscal.

Dadas las brechas en infraestructura de la región, la inversión pública es un indicador importante de la calidad del gasto. Respecto de 1990, en Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Perú se han recuperado significativamente los niveles de gastos de capital. El nuevo desafío que se plantea en estos países es la evaluación de la calidad y relevancia de este gasto en inversión. Para abordarlo, los sistemas nacionales de inversión pública han adquirido un papel preponderante en estos países. En cambio, en Colombia, Costa Rica, Haití, República Dominicana, México y Uruguay se ha registrado un proceso de desinversión, o de menor crecimiento de este tipo de gastos, si bien sus planes de desarrollo incorporan metas ambiciosas de expansión de la infraestructura pública para los próximos años, que podrían revertir esa evolución.

Los niveles de gasto público social continúan siendo muy dispares, lo que refleja la diversidad de modalidades de provisión de bienes y prestación de servicios públicos, en especial en pensiones y salud, y también el escaso grado de cobertura en bienes públicos esenciales en algunos países. No obstante, en términos agregados, la región registra avances notables en esta área, con un aumento promedio superior a 5 puntos del PIB.

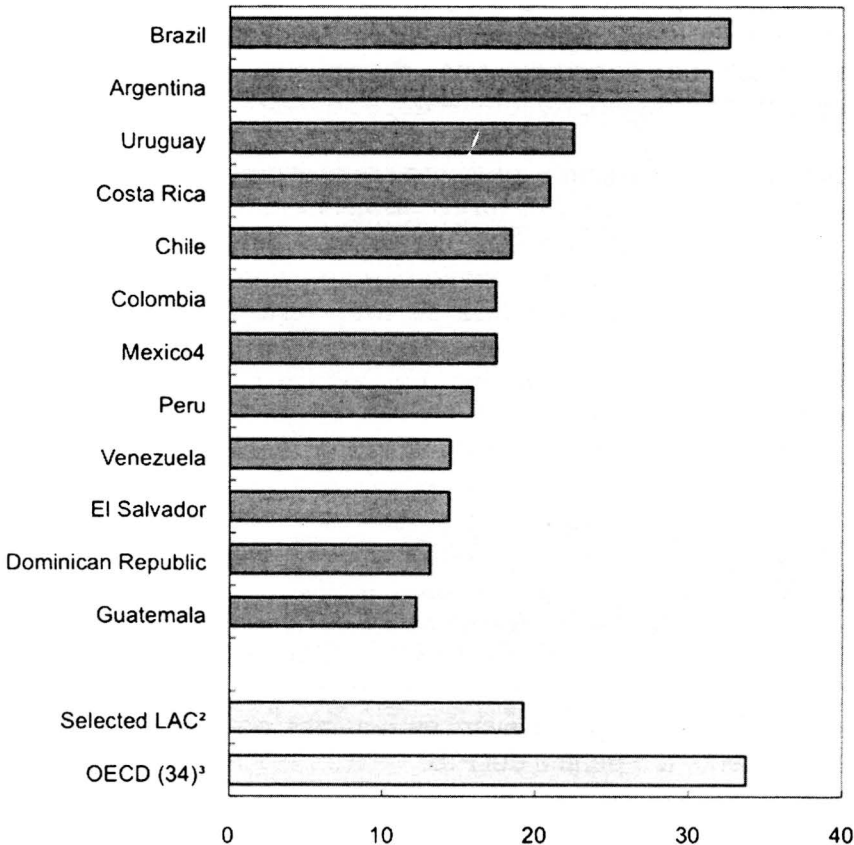
Aunque el gasto a nivel subnacional como proporción del PIB es en los países de la región algo menor de la mitad del que tienen los países de la OCDE

(9,5% y 18,6% del PIB, respectivamente), los ingresos propios son reducidos, lo que produce fuertes desequilibrios verticales. En muchos países, los estados, provincias, regiones y municipios dependen estrechamente de las transferencias del gobierno central. Existen brechas territoriales amplias en términos de ingreso per cápita, que revelan profundos desbalances horizontales. Sin embargo, el alcance de los mecanismos financieros de compensación es limitado en América Latina, en contraste con los existentes en muchos países de la OCDE, por lo que no se mitigan las disparidades territoriales.

Retos pendientes

América Latina y el Caribe enfrentan importantes retos en materia fiscal: una carga tributaria en general baja, una estructura sesgada hacia impuestos no progresivos y niveles significativos de incumplimiento en el pago de impuestos. En comparación con los países de la OCDE, en la mayoría de los países de la región la carga impositiva actual limita la capacidad de acción de la política fiscal por la vía del gasto. Al respecto, no existen fórmulas únicas para todos los países. Por ejemplo, en Guatemala, Perú y República Dominicana la menor carga tributaria representa una restricción para elevar el gasto público, mientras que en economías como Argentina y Brasil podría ser prioritario apuntar hacia una mayor calidad de la asignación del gasto y su eficacia.

Gráfico 3. TOTAL DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DE PIB, 2009.



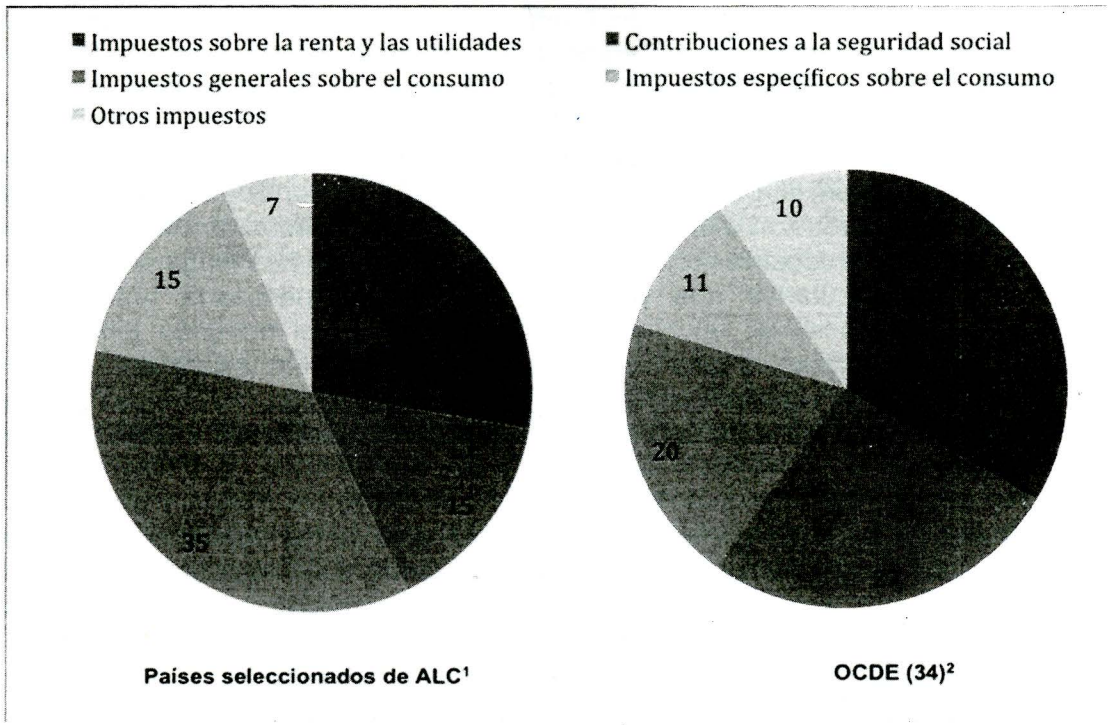
Fuente: CEPALSTAT y CIAT.

Esta menor presión tributaria en América Latina y el Caribe respecto a los países de la OCDE no se explica solo por el menor nivel de desarrollo. Los países más desarrollados tienden a contar con un sector público proporcionalmente más grande y con una carga tributaria mayor. No obstante, en diversos estudios que controlan por el “nivel de desarrollo” se refleja que la recaudación potencial para los países de la región es considerablemente más alta que la recaudación efectiva. Esto se explica por la importancia que tienen las actividades productivas relacionadas con materias primas (originan ingresos públicos no tributarios que pueden hacer menos necesaria una mayor recaudación impositiva), el nivel de informalidad en el mercado laboral, la evasión, y los diferentes diseños de las reformas de salud y pensiones (estas últimas impactan significativamente sobre la recaudación del impuesto a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empleadores).

La diferencia principal en la recaudación tributaria de los países de la región con los de la OCDE proviene del menor aporte del impuesto a la renta personal, cuya base es muy reducida por una combinación de factores: alta desigualdad en la distribución del ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios, fuerte concentración de su recaudación en los sectores asalariados, debilidad de las administraciones tributarias, prácticas de evasión y baja moral fiscal. Estos aspectos se detallan a continuación.

Menos de un tercio de la recaudación en América Latina corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros impuestos indirectos. La carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la que registran los países de la OCDE. Tal diferencia se explica, sobre todo, por la baja recaudación de los impuestos directos (sobre la renta y a la propiedad) como proporción del PIB. En promedio, la carga tributaria directa de los países de América Latina es inferior a 9 puntos del PIB con respecto a la que tienen los países desarrollados. La carga tributaria directa (en relación al PIB) en América Latina es incluso inferior a la vigente en varios países de África.

Gráfico 4. ESTRUCTURAS IMPOSITIVAS EN AMÉRICA LATINA Y LA OCDE, 2009.



1. Representa un grupo seleccionado de países de América Latina listados en la Tabla A. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

La mayor parte de la recaudación por impuesto sobre la renta proviene de rentas de sociedades, en contraste con la experiencia en la OCDE donde se origina en la renta personal. Mientras que en términos de impuestos sobre las rentas de sociedades, la recaudación en la región está cerca de la media de los países desarrollados (3,4% frente a 3,9% del PIB, respectivamente), en lo que se refiere al impuesto a la renta personal, América Latina está muy lejos de los países miembros de la OCDE. En este último caso, los países latinoamericanos obtienen en promedio solo un 1,5% del PIB (incluso el país con mayor recaudación por el impuesto sobre la renta personal del que existe información disponible, Uruguay, solo obtiene un 2,2% del PIB) en comparación con las economías de la OCDE donde su valor supera el 9% del producto.

La base del impuesto sobre la renta en América Latina es muy limitada dada la combinación de alta desigualdad en la distribución de ingreso, elevada informalidad laboral, multiplicidad de gastos tributarios y evasión. La mayor parte del impuesto sobre la renta personal proviene de trabajadores asalariados, como consecuencia principalmente de las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y por el tratamiento preferencial que reciben las rentas del capital en la gran mayoría de los países. Este hecho, también evidente en las economías de la OCDE, se ve compensado en las economías desarrolladas por una mayor capacidad de control de un mayor número de contribuyentes (dada la menor informalidad), y por la otra, el mayor nivel de ingreso per cápita (o familiar) permite que un porcentaje mayor de la población esté sujeto a la imposición a la renta.

En América Latina, a excepción de México, los ingresos de la mayor parte de los individuos se encuentran por debajo del mínimo imponible del impuesto sobre la renta personal. En términos generales, una familia con ingresos laborales comienza a ser pagadora neta del impuesto sobre la renta personal cuando gana más de dos veces el ingreso mediano del país, mientras que en el promedio de la OCDE este límite se sitúa en torno a la mitad de este ingreso. Ello implica que solo una minoría de los hogares en América Latina (entre el 10% y el 30% de los hogares con ingresos laborales) soporta toda la carga fiscal del impuesto a la renta personal.

Además, en la gran mayoría de los países se da un trato preferencial a las rentas de capital, que reducen la base imponible y aumentan la complejidad de los sistemas tributarios, incidiendo en la equidad horizontal. Las tasas de incumplimiento en el pago del impuesto sobre la renta son muy elevadas, por lo que su control supone un desafío fundamental en América Latina. Estas tasas varían entre un 40% y un 65%, aproximadamente, lo que representa una brecha de entre 4 y 5 puntos del PIB en el promedio de los países. La evasión afecta tanto a la equidad horizontal (contribuyentes con igual capacidad de pago terminan tributando una variedad de impuestos diferentes) como a la equidad vertical (contribuyentes con mayor capacidad de pago terminan tributando menos de lo que proporcionalmente les correspondería respecto de aquellos con menor capacidad de pago). Las personas de mayores ingresos pueden acceder con más facilidad a asesorías profesionales que con frecuencia promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento. Incrementar las tasas impositivas sin un control adecuado podría traducirse en una expansión de las actividades ocultas si empresas y trabajadores se desplazan desde el sector formal hacia el informal, dificultando aún más la capacidad de los gobiernos de recaudar recursos.

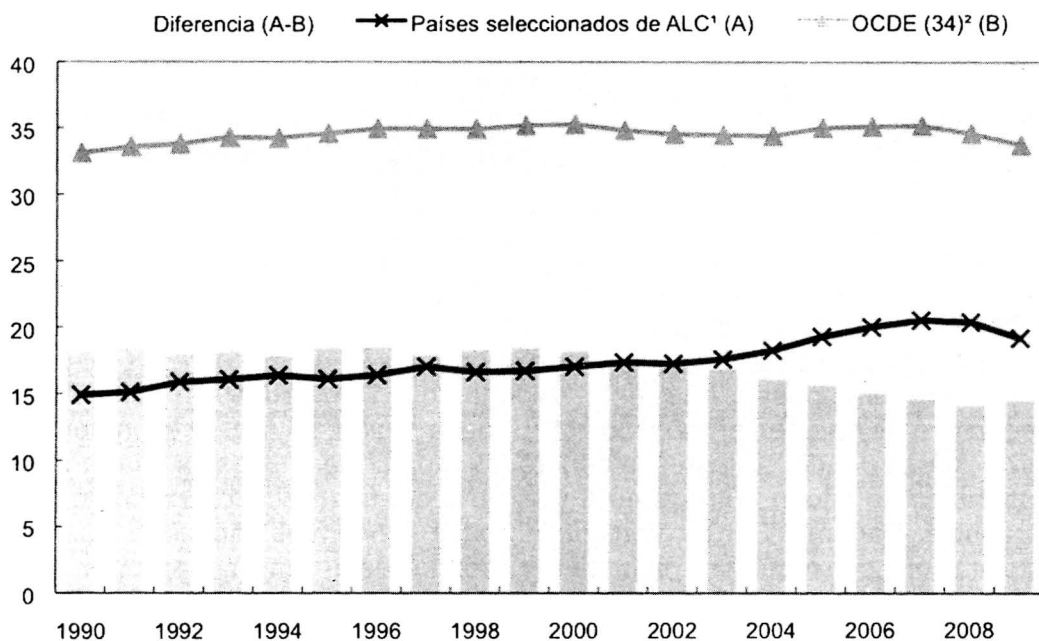
Para combatir la evasión, que tiene un carácter cada vez más global, es necesario fomentar la transparencia y cooperación internacional, sobre la base de instancias de diálogo en materia de legislación tributaria. Las contribuciones sociales percibidas por el Estado son reducidas en muchos países de la región debido a la puesta en marcha de sistemas de pensiones privados y a la informalidad laboral. Ante las perspectivas de incremento del gasto público por el envejecimiento demográfico y las desigualdades derivadas de la existencia de una multiplicidad de sistemas, en América Latina se optó generalmente por realizar una reforma estructural de los sistemas de pensiones de reparto y se introdujeron cuentas obligatorias de capitalización individual gestionadas por el sector privado.

Las diferencias institucionales en esos sistemas tienen impacto en los niveles de recaudación: sistemas sustitutivos en Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana (en las que el antiguo sistema público se cierra a menos afiliados); sistemas paralelos en Colombia y Perú (donde los trabajadores pueden elegir entre uno u otro) y sistemas mixtos en Costa Rica y Uruguay (donde la pensión proviene de ambos sistemas). En todos los casos, los afiliados al nuevo sistema entregan sus contribuciones personales a su fondo de pensión, y no al sector público (en algunos países se eliminaron también las contribuciones empresariales). Además, la introducción de estas cuentas no se

trajeron en un aumento de la participación en los sistemas como se preveía, en especial de los grupos de ingresos bajos y medios más afectados por el desempleo y la informalidad.

Las bases impositivas y la recaudación fiscal se ven limitadas por la extensión de diversos gastos tributarios en América Latina, sobre los que existe insuficiente información y faltan evaluaciones técnicas. De acuerdo a estimaciones oficiales, los gastos tributarios varían ampliamente entre los países de la región. Algunos tienen cifras en torno al 2% del PIB (Argentina y Perú), otros en el rango de 3% a 5% del PIB (Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), mientras que en México y Guatemala son 5,4% y 8,6% del PIB, respectivamente, con niveles y varianzas similares a los observados en la OCDE. Si bien en su origen dichos gastos tributarios estaban orientados a fomentar la inversión doméstica y foránea, con el tiempo se diversificaron los objetivos y las exenciones abarcaron nuevos gravámenes. En Brasil, Guatemala y México se registra una concentración marcada de los gastos tributarios en el impuesto a la renta, a diferencia de Argentina, Colombia y Ecuador, donde tienen mayor peso las concesiones del IVA. Paulatinamente, en la región se está coincidiendo en la conveniencia de identificar y estimar los gastos tributarios de forma homologable entre los países (con suficiente desagregación por tipo de tributo, sector de actividad, región de destino, nivel de gobierno y grupo de ingreso), evaluar su efectividad e incorporarlos al ciclo presupuestario.

El aumento de los ingresos tributarios en las últimas décadas en América Latina proviene del fortalecimiento de la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios (en especial el IVA) y del impuesto sobre la renta de sociedades. El impuesto al valor agregado (IVA) se adoptó muy tempranamente en la mayoría de las economías de la región para sustituir los impuestos sobre las ventas en cascada; ésta fue la reforma fiscal más importante en la década de los ochenta y a principios de los noventa. A partir del año 2000 esto se ha complementado con el incremento de los ingresos procedentes de impuestos sobre la renta, debido al aumento de los precios de productos primarios, que afectó significativamente en la tributación asociada a la explotación de recursos naturales en algunos países de la región, y a la introducción o el desarrollo de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes y los impuestos de la propiedad sobre la base de ingresos presuntos. Tal tendencia contrasta con la disminución de impuestos específicos sobre el consumo, como consecuencia de los procesos de liberalización comercial y la reducción de la variedad de bienes y servicios sujetos a impuestos especiales.



1. Representa un grupo seleccionado de 12 países de América Latina. Estos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

2. Representa el promedio no ponderado de los países miembros de la OCDE.

Además, durante este periodo han surgido impuestos sobre bases extraordinarias, como débitos y créditos bancarios e impuestos a las transacciones financieras. El aumento en los últimos años de los precios internacionales de las materias primas ha impactado al alza sobre ciertos ingresos fiscales en la región, principalmente asociados al petróleo (Colombia, Ecuador, México y Venezuela), minerales (Chile y Perú) y alimentos (Argentina y Perú). En este incremento de los recursos fiscales ha incidido también la incorporación de nuevos instrumentos tributarios. En el caso de los productos agropecuarios, Argentina ha financiado una buena parte de sus gastos con los recursos generados por los derechos de exportación. En otros países se crearon nuevos instrumentos para recaudar más impuestos provenientes de las utilidades por la explotación de recursos no renovables.

Son los casos del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados y el impuesto a las utilidades extraordinarias, en Bolivia; el impuesto específico (*royalty*) a la actividad minera, en Chile; la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, en Ecuador, y el aumento de regalías e impuesto a la renta sobre el sector petrolero en Venezuela. Existe una gran heterogeneidad en los países de la región respecto al nivel de tributación. Un primer grupo de países (en especial del Cono Sur) registra mayor recaudación, en niveles cercanos al promedio de los países de la OCDE.

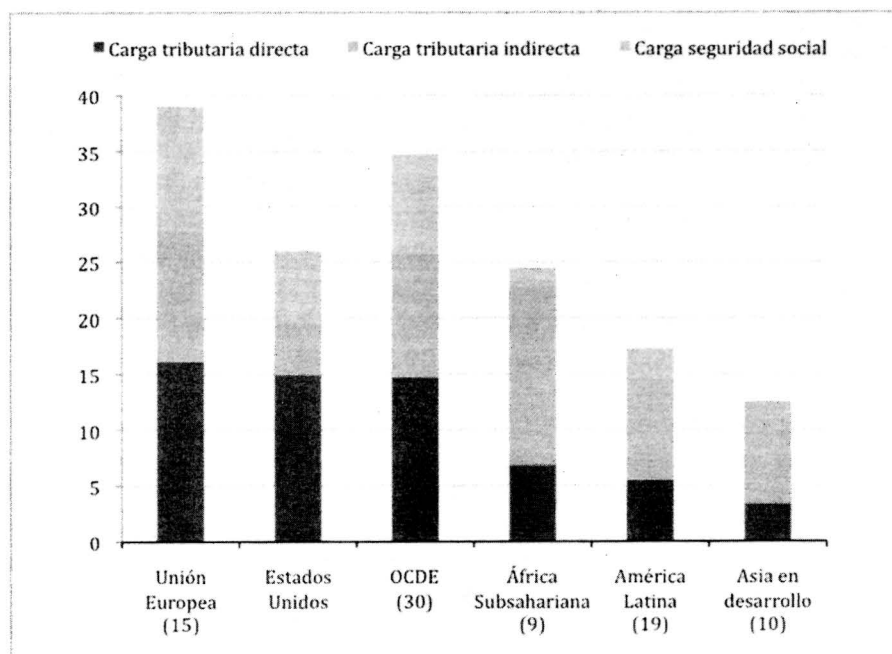
Un segundo grupo de países (principalmente de Centroamérica y el Caribe) presenta cifras más bajas. La carga tributaria sobre el PIB varía entre el 9,2% en Haití y el 35,4% en Brasil. Tomando como referencia la recaudación potencial en función del PIB per cápita, destaca el caso de México donde la

presión tributaria es menos de la mitad de lo que su nivel de desarrollo sugeriría. Otros países cuya carga tributaria se sitúa por debajo de este nivel son Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela. A excepción de Guatemala, en los otros tres países hay ingresos no tributarios (provenientes del petróleo o del Canal de Panamá) que compensan parcialmente este bajo nivel de recaudación tributaria.

En cambio, en la estructura de la carga fiscal existe menos heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe. En materia de tributación directa, si se excluyen las contribuciones a la seguridad social, destaca México como el único país de la región donde sobre el 60% de los ingresos tributarios provienen del impuesto a la renta, mientras que la recaudación del IVA es la segunda más baja (en proporción al PIB) de la región. Le siguen en importancia otros países donde los ingresos generados a partir de impuestos a la renta y al patrimonio se sitúan entre el 40% y el 50% del total recaudado, como Chile, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela, todas economías especializadas en la explotación de recursos naturales y donde esta mayor participación se relaciona con la tributación sobre la renta de las empresas dedicadas a este tipo de actividades.

En el otro extremo, con una importancia de los impuestos directos inferior al 20%, están Haití y Paraguay, países que se encuentran entre los más pobres de la región, lo que limita las bases imponibles de estos tributos.

Gráfico 6. COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y ESTRUCTURA DE LA CARGA TRIBUTARIA, DIVERSOS AÑOS RECIENTES



Fuente: Países de la OCDE, base de datos de OECD Revenue Statistics. Países de Asia en desarrollo y África Subsahariana, IMF Government Finance Statistics. Países de América Latina, cálculos en base a cifras oficiales de cada país.

La gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica en los países de América Latina explica en buena medida las enormes diferencias en la recaudación. En los últimos años, al igual que en los gobiernos centrales, los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas públicas, alcanzando superávits y reduciendo sus niveles de endeudamiento. Esta mejora tiene, sin embargo, un estrecho vínculo con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales basadas en el crecimiento de la actividad y el incremento de los precios de los recursos naturales.

Desde un punto de vista más estructural, un área de desarrollo potencial de los gobiernos subnacionales para recaudar tributos propios lo constituiría el impuesto predial (sobre bienes inmuebles). Su recaudación se sitúa en promedio alrededor del 0,4% del producto, la quinta parte de lo percibido en los países desarrollados. Se podría fortalecer el impuesto sobre los bienes inmobiliarios, mediante menores exenciones, la eliminación de las amnistías fiscales, así como con mejoras en la administración tributaria basadas en el uso de las nuevas tecnologías, como por ejemplo, en actividades de catastro, actualización del valor de las propiedades y la propia cobranza del impuesto.

De la agenda estructural a la agenda social mediante finanzas públicas fortalecidas

En su reciente intervención ante los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría comentó que ante la compleja coyuntura actual él ha instado a los Líderes del G20 desde la Cumbre en Pittsburgh a emprender la necesaria agenda estructural "Go Structural." Sin embargo, la cara más reciente de la crisis ha sido la del desempleo ante lo cual, dicha recomendación ha ido acompañada, en la Cumbre de Cannes con un llamado a atender los desafíos sociales "Go social". Esta complementariedad de mensajes bien cabe para los países de América Latina que habiendo emprendido una agenda estructural importante, requieren hoy canalizar mejor sus finanzas públicas para abordar el reto social persistente por décadas en la región: la desigualdad.

La función redistributiva de la política fiscal debe ser intensificada, particularmente en los países con niveles de desigualdad más alta. En la mayoría de los países de la OCDE, la política fiscal tiene la capacidad de reducir significativamente la desigualdad de ingresos de los hogares, tanto por la importancia de las transferencias a los sectores de menores ingresos como por la utilización de sistemas impositivos progresivos. En los países de América Latina, la política fiscal debe además reducir las brechas de equidad territorial —presentes tanto en países federales (Argentina y Brasil) como unitarios descentralizados (Colombia)—, así como la inequidad de género e intergeneracionales.

Para lograr estos objetivos se podrían fortalecer los programas de transferencias a las personas de menores ingresos (siguiendo las buenas prácticas de programas de transferencias condicionadas a la asistencia a servicios de salud o educación como Bolsa Familia en Brasil u Oportunidades

en México) y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en especial en materia de pensiones (con diseños que no desincentiven la formalidad laboral), así como aplicar políticas estables para el desarrollo de la infraestructura, innovación y educación. Se ha de aspirar a complementar estos programas solidarios con redes de protección social más completas, que reduzcan la vulnerabilidad de los ciudadanos ante la pérdida del empleo, enfermedad, o jubilación.

El Estado precisa de recursos estables y periódicos para cumplir sus funciones. Es necesario fortalecer la capacidad de estabilización macroeconómica, tanto automática como discrecional, y de regulación de las economías, ampliar las bases impositivas, en especial sobre la renta y el patrimonio, reduciendo la evasión, la elusión y las exenciones, y reforzar la capacidad de la administración tributaria. Cabe también evaluar otras propuestas novedosas en el ámbito fiscal para elevar la recaudación como los impuestos verdes o medioambientales.

Como se indicó anteriormente, la brecha de financiamiento fiscal en América Latina y el Caribe respecto de la OCDE es significativa. Si bien en esta materia existe una alta heterogeneidad entre los países de la región —los del Cono Sur tienen una recaudación tributaria similar, como proporción del PIB, al promedio de los países de la OCDE, mientras que en Centroamérica y el Caribe las tasas impositivas son inferiores—, la carga fiscal es reducida, la estructura tributaria está sesgada hacia impuestos no progresivos y los niveles de incumplimiento son significativos.

Para superar esta brecha es conveniente reforzar la capacidad de la administración tributaria, ampliar la base del impuesto sobre la renta y elevar la calidad de los servicios públicos. Las bases impositivas se ven limitadas por la extensión de gastos tributarios en forma de exenciones, deducciones y tasas reducidas. Se necesita una cuantificación y evaluación técnica de la efectividad de los gastos tributarios existentes. Algunos de estos podrían ser transformados en política de gasto, más transparente, en función de criterios de eficiencia y de capacidad de gestión relativa entre los departamentos gubernamentales de ingresos y de gastos.

El rol transformador del Estado requiere disponer de herramientas más robustas de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos. Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. Complementariamente, los recursos humanos deben fortalecerse mediante el desarrollo de un cuerpo de funcionarios profesionales bien formados y motivados.

Una agenda que aborde todos estos elementos puede contribuir a recuperar la confianza de la ciudadanía. Según la encuesta de opinión Latinobarómetro, los latinoamericanos que perciben una mayor calidad de los servicios de salud y educación justifican menos la evasión fiscal y consideran en una proporción menor que la carga tributaria es excesiva.

La articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental al respecto. Este pacto puede ser global, o concentrado en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurado en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza o el hambre. Este pacto también incluye a los poderes subnacionales, que se encuentran más cerca del ciudadano y pueden justificar una mayor recaudación local con bienes y servicios tangibles al ciudadano; e involucra también al poder legislativo, en la definición de las políticas públicas y en su articulación con el presupuesto, y en la negociación de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Es pues una tarea del Estado y la sociedad en su conjunto, que deberá de consolidarse en los próximos años, y que de darse, pondrá a América Latina en una plataforma de crecimiento mucho más sólida que la que coyunturalmente le ha dado una macroeconomía sana, pues estará atendiendo de fondo el problema de la desigualdad, que sigue siendo, el problema más grave de América Latina y que tarde o temprano, acabaría por constituirse en un freno para el enorme potencial que tiene la región.

Capítulo 7

México. Retos y oportunidades en la economía global

Fernando Solana Morales

México: Retos y Oportunidades en la Economía Global

Fernando Solana Morales

Presentación

El 30 de agosto de 2011, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entregó a Fernando Solana Morales la Medalla al Mérito “Gustavo Martínez Cabañas” como reconocimiento a su elevada trayectoria académica y de servicio público.

Solana graduado con la tesis “Introducción a la Teoría de la Administración Pública” planteó una hipótesis de trabajo sobre la macro organización de la Administración Pública Mexicana, dedica su vida a la docencia como profesor de las escuelas de Economía y Ciencias Políticas para tiempo después, ser designado Secretario General de la UNAM por el rector Javier Barros Sierra.

En 1968 recuerdo que siendo egresado en la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, al igual que cientos de estudiantes universitarios, nos unimos al rector Javier Barrios Sierra en su defensa de la autonomía universitaria y en contra de la represión policiaca y del ejército en la Escuela Nacional Preparatoria Número 1 en San Idelfonso, donde fue destruida su puerta del siglo XVIII y lo acompañamos en la marcha que encabezaría por la avenida de los Insurgentes bajo el lema: “¡Únete Pueblo!” En esa marcha recuerdo la imagen de Solana, como dijo Ignacio Pichardo Pagaza durante la Ceremonia: “ese Solana joven que marchaba serio, adusto, con el rostro hierático, con una mirada de esperanza y de rabia al lado del magnífico Rector Barros Sierra, en lo que ya es hoy la histórica marcha del silencio de 68”.

Fernando Solana Morales, dos veces Secretario de Educación Pública, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretario de Comercio, Director de Conasupo, Director General de Banamex y Senador de la República, al agradecer la distinción del INAP presentó el documento: **México: Retos y Oportunidades en la Economía Global** cuyo texto y láminas, el Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP) y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, acordaron reproducir en las páginas de esta obra.

Raúl Martínez Almazán

México: Retos y Oportunidades en la Economía Global

Fernando Solana Morales

Pensaba decirles una cosa un poco más amplia, pero el tiempo ya es corto y no tengo derecho a tomarles más tiempo a ustedes, pero en dos palabras quería comentar la situación desastrosa por la que está pasando México.

Realmente estamos en un momento extremadamente crítico que se ha venido conformando de manera dramática. Como lo pueden ver en la pantalla, aquí vemos por qué vive el mundo en crisis del 90 para acá. Miren la Balanza en Cuenta Corriente, Estados Unidos suelta el dinero, un poquito la Unión Europea a partir del 2005 y quién se lo lleva al Oriente, es China, el poder del mundo cambió, además del agotamiento anímico y de liderazgos y de ciudadanos, en fin.

Creo que para entender bien dónde estamos, hay que ver cuatro etapas del crecimiento económico, donde tuvimos crecimiento con estabilidad de 1933 al acabar la crisis económica, diría yo, a 1970; crecimiento sin estabilidad, que seguimos creciendo arriba del 6 por ciento anual promedio durante ese largo período, en pocas palabras, de 1933 a 1982 crecemos arriba del 6 por ciento en promedio cada año, por eso nos convertimos en el país que en ese lapso fue el que más creció en el mundo, con una inflación, la primera etapa a 1970, de control todavía, se puede decir, con estabilidad.

A partir del 1970 al 82 ya con Echeverría y López Portillo, fue menos estabilizado, hubo más tropezones, subió la inflación un poco; luego viene la época sin crecimiento ni estabilidad, de 1982 a 2000. Todos recuerdan quiénes estuvieron manejando la Secretaría de Hacienda y al país, pero estos son los datos, el PIB creció al 2.5, es decir, creció casi apenas un poquito más que la población de esos años y la inflación se fue para arriba bárbaramente.

Acuérdense, hubo un momento en se tuvo que ajustar la moneda, se le tuvieron que quitar tres ceros a los billetes. Luego vino la etapa de la estabilidad sin crecimiento que empieza en 2000 al año actual, crecemos todavía menos, se estima para 2011, 1.9 a 2 por ciento, lo que es absolutamente insuficiente para un país como México.

Ahora lo que están viendo en la pantalla es una comparación que me interesa, es de 1980 a la fecha. La mayor parte de los que estamos aquí, en los '80 estábamos en primaria o en secundaria o ya estábamos en algún trabajo. México tenía un PIB mayor que el de China. Se sigue así hasta 1993-94, pero ahí México es incapaz de reaccionar, China se va y hoy es la segunda economía del mundo, por cualquiera de los índices que hay.

La participación de México en el PIB mundial era mayor que la de China hasta 1983, 1984. No fuimos capaces ni de pensar; mientras que aquí se iba a hacer un aeropuerto, allá se iban a hacer veintitantos y ya están funcionando. Son

aeropuertos internacionales y los mejores del mundo, sí son Siglo XXI; aquí no pudimos hacer un aeropuerto por una manifestación de machetes.

En esta otra lámina, por ejemplo, comparamos algunos países, México, Estados Unidos, Japón, España, Brasil, cómo crecen –la última línea– cuántas veces crecen de 1980 al 2011. México crece 3.2 veces en total, Estados Unidos crece 4, Japón 5, España 5.4, Brasil 9.1, Corea 13 y China 23. Somos el que menos crece.

Durante varios años recientes la región del mundo que menos creció, como todos hemos oído decirlo, fue América Latina y México el país de América Latina que menos creció, uno ó dos años, menos que Haití.

En fin, aquí está la investigación científica, podemos continuar, pero no lo vamos a hacer. Una de las razones principales: en dos leyes, la de educación y la de ciencia y tecnología, está el artículo específico que pide, que exige que el presupuesto incluya por lo menos 1 por ciento del PIB en investigación científica y tecnológica. México no llega ni al medio del 1 por ciento, si quieren 0.4 por ciento; comparen con Israel, Suecia, Finlandia, China, Brasil, India, Chile, está mal, no podemos seguir así como estamos.

Tenemos un gobierno que no tiene la menor idea, carece de políticas públicas serias, carece de una burocracia eficiente. Un detalle, tenemos una Administración Pública que tiene más dependencias que nunca, verticalmente hablando y más niveles que nunca.

En esta lámina pueden ver, por ejemplo, comparar lo que había hace apenas 25, 30 años con lo que hay ahora: había un secretario, subsecretarios, directores generales, subdirectores, jefes de departamento; ahora tenemos: secretarios, subsecretarios, coordinadores que ganan tanto como el subsecretario casi siempre, directores generales, directores generales adjuntos, directores, directores adjuntos, subdirectores, jefes de departamento.

Nada más vean ese detalle, la cantidad de gente que han metido, sobre todo en los años de este siglo. Es abrumador, no es tanto lo que nos cuesta, ganan muy bien todos esos funcionarios y tienen auxiliares, ayudantes y equipos grandes, ocupan un par de coches, lo que nos cuesta es lo que estorban para que el país camine.

Tenemos una Administración Pública totalmente anquilosada, poco eficaz, nada eficiente. Yo quería hablarles de eso y nada más, de la situación en la que estamos, sumamente grave y, además, con el reto de la competencia mundial. Ya lo vimos, China, Corea, España, Brasil nos han rebasado y aquí estamos dormidos desde hace rato.

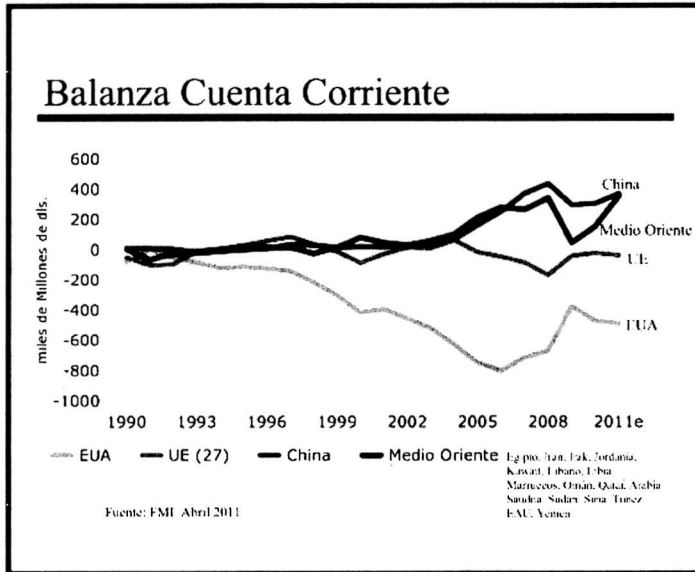


México: Retos y Oportunidades en la Economía Global

Fernando Solana
29 de Septiembre 2011

Contenido

1. El mundo global.
2. México: cuatro etapas de nuestra historia económica.
3. México: un país estancado.
4. El eje del proyecto nacional debe ser: crecimiento alto > 6% y sostenido.
5. Pilares del crecimiento.



El mundo globalizado 2010-2011

- Globalización de:
 - la información.
 - las finanzas.
- China como motor de la economía mundial.
- Disminución de la hegemonía de los EUA.
- Desafíos para la Unión Europea (UE).
- Resurgimiento de Asia.
- AmLat: la zona en desarrollo de menor crecimiento y mayor desigualdad.
- México: el menor crecimiento de AmLat.

Cifras de la globalización

- Producto mundial 69 MM dls
- Comercio mundial 15 MM dls*
- Flujos financieros >>1000 MM dls**

Cifras redondeadas. MM: Millones de millones

*Comercio de mercancías ** No hay información oficial.

Cuatro etapas en la historia económica de México

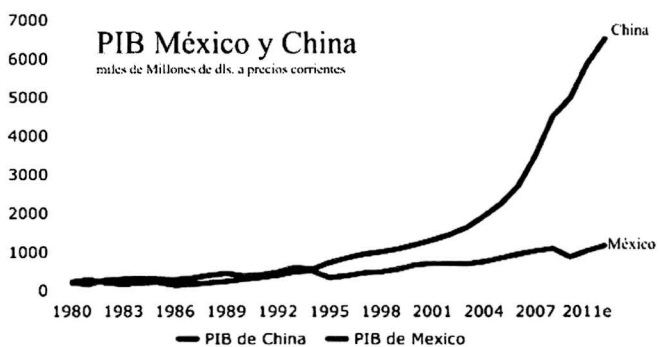
Periodo	PIB promedio %	Inflación promedio %
Crecimiento con Estabilidad (1933 a 70)	6.05	6.8
Crecimiento sin Estabilidad (1970 a 82)	6.15	21.2
Ni Crecimiento ni Estabilidad (1982 a 2000)	2.5	43.7
Estabilidad sin Crecimiento (2001 a 2011e)	1.9	4.4

Fuente: Solana Consultores.

México, un país estancado

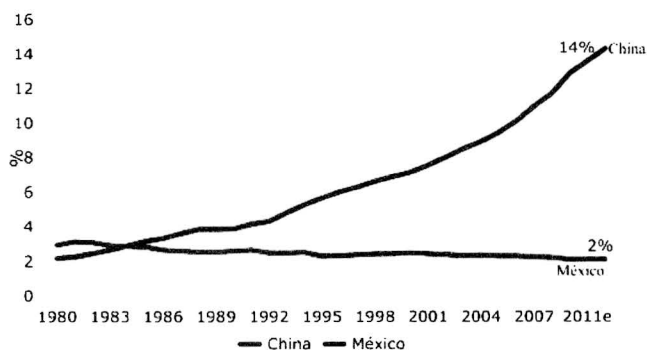
- 29 años de estancamiento económico.
- Caída en los índices internacionales de:
 - Desarrollo humano.
 - Corrupción.
- Deterioro de su imagen y peso internacional.

Los años perdidos



Fuente: FMI Abril 2011.

Participación PIB Mundial (%)



Algunos errores

Se asumió que:

- La estabilidad macroeconómica aseguraría por sí misma el desarrollo.
- El mercado externo y la inversión extranjera serían suficientes para impulsar el crecimiento.
- El libre comercio aumentaría por sí mismo la productividad y la competitividad.

No ha ocurrido así...

Dos falsos dilemas

1. ¿Crecimiento o estabilidad?
 - Sin estabilidad no hay crecimiento.
 - Pero sin crecimiento tampoco hay estabilidad.
 - El crecimiento sostenido con estabilidad debe ser la prioridad de la política económica.
2. ¿Estado o mercado?
 - El mercado optimiza económicamente la asignación de recursos. Pero,
 - El Estado es esencial para regular y corregir las distorsiones del mercado.

La apertura no asegura el crecimiento (PIB 2001 a 2011c)

País	PIB %
México	21.6
China	114.3
India	83.6
África	62.6
Brasil	40.5

No son promedios anuales.
Es el crecimiento agregado de 2001 a 2011.

Fuente: FMI, Abril 2011

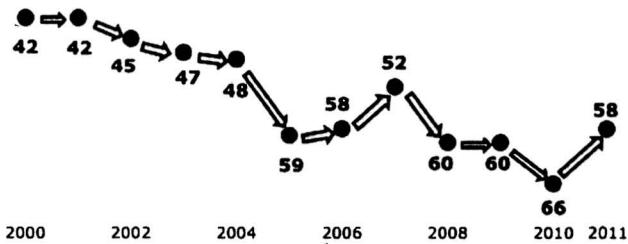
Crecimiento en los últimos años (% 2011e-2000)

País	Crecimiento
China	122
Panamá	73
Argentina	50
Chile	48
Brasil	44
México	27
EUA	23

Fuente: FMI, Abril 2011. Guinea Ecuatorial creció 387%.

Competitividad a la baja

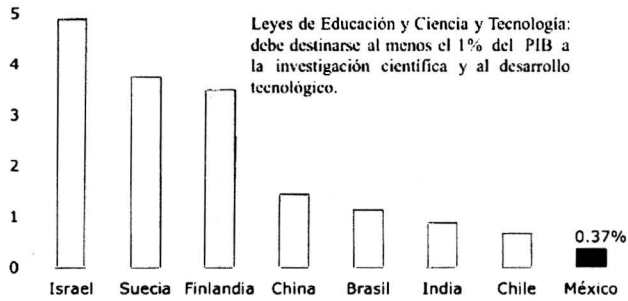
Índice de Competitividad
Lugar de México respecto a 142 países



Fuente: WEF: "Global Competitiveness Report", 2011-2012

Investigación científica

Gasto en I&D como % del PIB. 2008



Fuente: OCDE.

China-EUA Ciencia y Tecnología

- Más de 1 millón de estudiantes chinos han realizados sus estudios en universidades de EUA.
- 2/3 de estos estudiantes han escogido carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología.
- El 8% de los doctores (Ph.D) en ciencia e ingeniería de EUA nacieron en China.
- Cerca del 8% de las publicaciones internacionales norteamericanas son de coautoría china.

Atrofia gubernamental

Tenemos una Administración Pública:

- Con demasiadas dependencias y niveles.
- Sobre regulada y excesivamente reguladora.
- Desorganizada y costosa.
- Con temores a decidir por excesos de la ley y de los sistemas de control.
- **En síntesis, ineficaz e ineficiente.**

Aumento de niveles. Gob. Federal

- | | |
|--------------------------|-----------------------------------|
| 1. Secretario. | 1. Secretario. |
| 2. Subsecretario. | 2. Subsecretarios. |
| 3. Director General. | 3. Coordinadores. |
| 4. Subdirector. | 4. Directores Generales. |
| 5. Jefe de Departamento. | 5. Directores Generales Adjuntos. |
| | 6. Directores. |
| | 7. Directores Adjuntos. |
| | 8. Subdirectores. |
| | 9. Subdirectores Adjuntos. |
| | 10. Jefes de Departamento. |

Corrupción

Rango	País
1	Dinamarca
6	Canadá
17	Japón
22	EUA
21	Chile
30	España
69	Brasil
78	China
87	India
98	México

México ocupa el lugar 98 en una lista de 178 países.

Reporte Global de Corrupción 2010.
Transparencia Internacional

La inseguridad aumenta

Año	No. de personas ejecutadas
2006	2,120
2007	2,826
2008	6,837
2009	9,614
2010	15,273
2011	8,393*

*Hasta agosto de 2011.
Fuente: Prensa Nacional.

Violencia

Menos violencia

Rango	País
1	Islandia
8	Canadá
28	España
38	Chile
73	Egipto
74	Brasil
119	Irán
121	México
150	Afganistán
153	Somalia

México ocupa el lugar 121 en una lista de 153 países.

Fuente: Índice Global de Paz, 2011 Naciones Unidas

Las grandes preguntas

Para la 2^{da} década del siglo XXI.

- ¿Cómo recuperar el crecimiento sostenido?
- ¿Qué hacer con la pobreza y la desigualdad?
- ¿Cómo preservar la estabilidad macro y asegurar el desarrollo social?
- ¿Cómo consolidar y profundizar la democracia?
- ¿Será capaz México de dar el salto cualitativo que le permita ser un factor importante en los cambios mundiales?
- ¿Cuáles son nuestras perspectivas?

El eje del proyecto nacional

Crecimiento alto >6% y sostenido

- Debe ser una propuesta explícita.
- Sólo con crecimiento podemos asegurar:
 - el fortalecimiento de las finanzas públicas;
 - la creación de empleos productivos;
 - el mejoramiento de los servicios sociales;
 - el fortalecimiento de la posición internacional de México, y
 - el desarrollo sustentable.
- Los aspectos del proyecto nacional deben alinearse hacia el crecimiento sostenido.

México necesita...

- Impulsar decididamente el mercado interno;
- Una política industrial de apoyo real a las empresas mexicanas y al empleo productivo;
- Modernizar la legislación laboral;
- Estímulos fiscales a empresas que inviertan en innovación e investigación y desarrollo;
- Modernizar y simplificar radicalmente la Administración Pública;
- Simplificar a fondo el sistema fiscal;
- Darle estabilidad y permanencia a las normas;
 - Ejemplo: misceláneas fiscales.
- Transparencia total y oportuna al gasto público.

Documentos OCDE

Estudios económicos de la OCDE MÉXICO
MAYO 2011

Estudios económicos de la OCDE:

México 2011



**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES**

Estudios económicos de la OCDE:

México 2011

Resumen ejecutivo Evaluación y recomendaciones



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN
Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Estudios económicos de la OCDE: México 2011*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>

ISBN: 978-92-64-11592-7 (impresa)

ISBN: 978-92-64-11593-4 (PDF)

El Centro de la OCDE en México para América Latina agradece a la **Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C. (AMSDE)** por su importante contribución para la publicación de este estudio en idioma español.

Fotografía de portada: © iStockphoto.com

Traducción: Claudia Esteve y Carmen Navarrete

Edición: Alejandro González Luna

Coordinación editorial para la edición en español: Centro de la OCDE en México

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés bajo el título:

OECD Economic Surveys: Mexico 2011

© OCDE 2011

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la OCDE como fuente y propietaria del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org.

Resumen ejecutivo

México está viviendo una sólida recuperación luego de la profunda recesión que experimentó como consecuencia de la fuerte desaceleración global, lo que se demuestra en un crecimiento del PIB de 5.5% en 2010 y un estimado de 4.4% para 2011. Aunque se espera observar una desaceleración del crecimiento de las exportaciones después del repunte excepcional de 2010, la fortaleza de la demanda doméstica mantendrá la recuperación en marcha. Varios indicadores del mercado laboral han mejorado, si bien el desempleo está disminuyendo de manera lenta. México empezó ya a retirar el estímulo fiscal vigente desde 2009 y se aumentaron los impuestos para tranquilizar las inquietudes del mercado acerca de las tendencias fiscales. Si la recuperación evoluciona como se espera, el gobierno podrá poner en marcha sus planes para reducir el déficit presupuestario aún más por medio del control del gasto. Puesto que la inflación ha disminuido, la política monetaria está en posibilidades de apoyar la recuperación manteniendo las tasas bajas en el corto plazo.

México estuvo en posibilidad de implementar políticas contracíclicas durante la recesión gracias a las significativas reformas realizadas al marco de política macroeconómica. Sin embargo, sería recomendable que continuara fortaleciendo su marco de política para resistir mejor los choques. Una enmienda a la regla fiscal que exija acumular más activos financieros durante periodos de crecimiento económico y aumento en los precios del petróleo daría al gobierno margen adicional para apoyar a la economía cuando enfrente choques fuertes. Tomar medidas para reducir la rigidez de precios relacionada con los precios administrados y concertados y con los mercados no competitivos daría a la política monetaria más espacio de maniobra y, lo que es aún más importante, contribuiría a lograr una mejor asignación de recursos. Mejorar la competencia y reducir las barreras de entrada a diversos mercados también fomentaría el desarrollo de un sector de servicios al consumidor más estable, atenuando así el impacto de los choques.

México necesita mantener inversiones que fomenten el crecimiento y políticas sociales para acercarse a los estándares de vida promedio de la OCDE y reducir la pobreza. Por ello, debe continuar el esfuerzo significativo realizado a lo largo de los últimos años para fortalecer la recaudación tributaria, en especial con miras a lograr un sistema impositivo más eficiente y con una mayor independencia de los ingresos petroleros. También existe un gran potencial para incrementar los ingresos a nivel subnacional. Estas medidas asegurarían que México pudiera enfrentar presiones de gasto en el futuro. A lo largo de los últimos años, el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos significativos para cerrar lagunas tributarias, sobre todo por medio de la adopción de un impuesto mínimo alternativo sobre ingresos empresariales (el Impuesto Empresarial a Tasa Única, IETU). Aun así, se requiere realizar esfuerzos adicionales para eliminar los gastos fiscales ineficientes y con ello ampliar la base tributaria, aumentar los ingresos y simplificar el sistema tributario, reduciendo asimismo las oportunidades para la evasión y la elusión fiscal. México se encuentra en un proceso de aumento gradual de los precios de los combustibles fósiles, pero será necesario acelerar este proceso para eliminar los subsidios y el impacto negativo para el medio ambiente asociado a los mismos. Un medio más eficiente para proteger a la población pobre sería una transferencia focalizada en efectivo.

El sector informal mexicano, el cual es amplio para los estándares de la OCDE, representa un freno para el crecimiento de la productividad. Las empresas del sector informal carecen de

capacitación, protección jurídica y acceso a crédito, de forma que no participan en la innovación y se mantienen pequeñas. Algunas reformas clave para combatir la informalidad son una mejor educación, mejor regulación y mayores incentivos para formar parte del sector formal, al igual que un cumplimiento más riguroso de las leyes laborales y tributarias. El gobierno debería continuar los esfuerzos por reducir el costo de establecer y operar empresas, y de emplear a trabajadores en el ámbito de la formalidad. También debería fortalecer el valor del paquete obligatorio de seguridad social para trabajadores de salarios bajos, limitando a la vez sus costos por medio de esfuerzos para aumentar la eficiencia.

La débil competencia en muchos sectores y las deficiencias en la educación han representado un freno adicional para la productividad. La OCDE ha cooperado con México en todos estos renglones a fin de establecer una agenda de reformas. La reforma a la ley de competencia, recientemente aprobada por el Congreso, es un paso importante hacia la reducción del poder de mercado de las empresas dominantes en todas las industrias, pues fortalecerá de manera notable el cumplimiento de la ley en materia de competencia económica. La calidad de la enseñanza podría mejorar aún más por medio de estándares de desempeño más exigentes, mejor capacitación docente y mayor profesionalización en el reclutamiento y en la gestión escolar.

Evaluación y recomendaciones

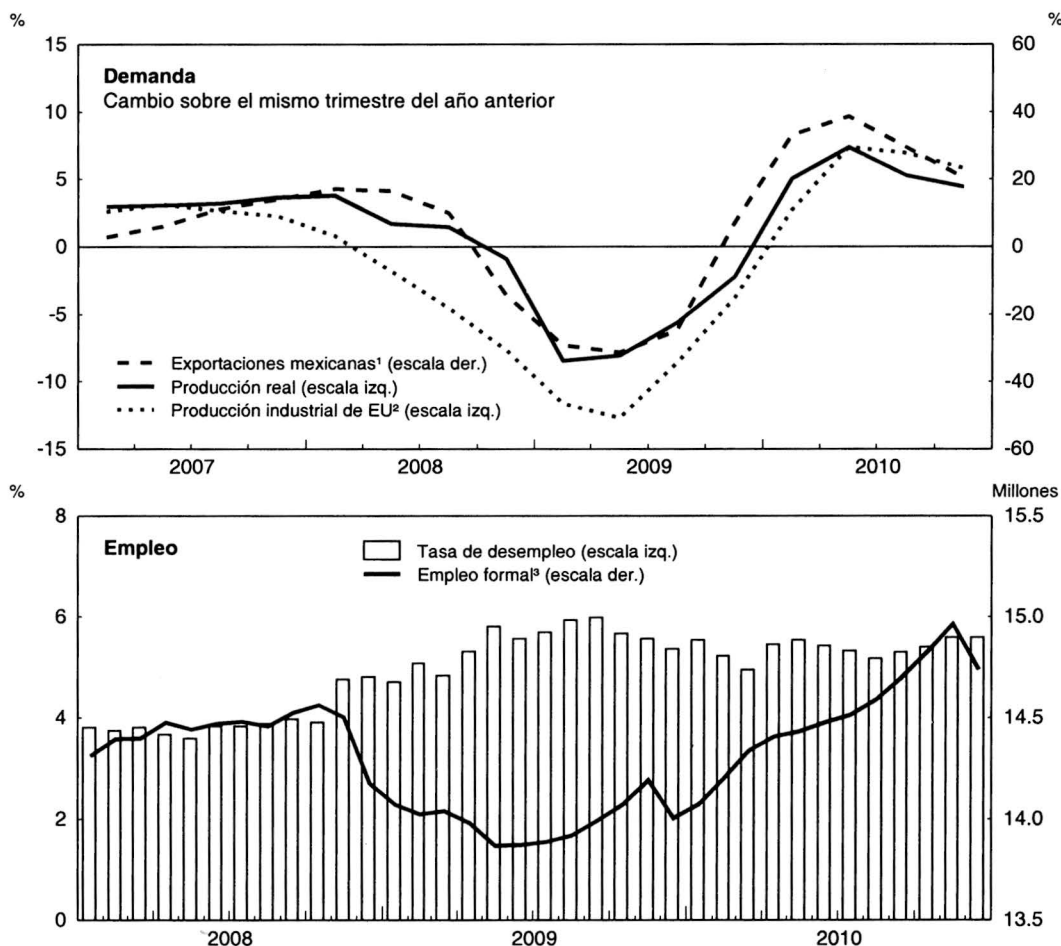
Gracias a las mejoras en el marco de la política macroeconómica y en la supervisión financiera realizadas en el pasado, México logró superar la recesión global de 2008-2009 sin experimentar crisis fiscales o financieras, lo que representa un gran avance en comparación con ocasiones anteriores. La recuperación económica ha evolucionado hasta la fecha a un ritmo sólido. No obstante, ésta fue una recesión profunda y, por consiguiente, se requiere que México continúe preparándose para enfrentar choques futuros valiéndose de medidas estructurales y de política macroeconómica. Los ingresos petroleros —que representan alrededor de una tercera parte de los ingresos presupuestarios— son altamente volátiles, en especial por las fluctuaciones en los precios; por otra parte, las perspectivas en torno a la producción son inciertas, aunque menos que en años anteriores. De ahí la importancia de emprender reformas orientadas a contar con mejores herramientas para amortiguar fluctuaciones fiscales, aumentar la recaudación no petrolera y mejorar la eficiencia del gasto gubernamental. El débil desempeño del crecimiento potencial en México y su lenta convergencia hacia los niveles de vida promedio de la OCDE destacan la necesidad de realizar reformas estructurales para aumentar la productividad, particularmente en un contexto en el que México enfrenta presiones derivadas de la integración a la economía mundial de otras economías emergentes con una combinación de factores productivos intensivos en mano de obra. Las reformas estructurales deberán hacer frente a la volatilidad macroeconómica, a la competencia limitada en un conjunto de sectores y a las debilidades que persisten en el sistema educativo.

Una sólida recuperación en curso

Luego de la profunda recesión de 2009, México está inmerso en una sólida recuperación. El PIB real aumentó 5.5% en 2010, después de disminuir 6% en 2009. La recuperación estuvo encabezada en un principio por el auge de las exportaciones, en particular hacia los Estados Unidos de América, donde México ganó participación de mercado. El consumo y la inversión privados se recuperaron con cierto rezago, pero están creciendo con más fuerza a medida que la confianza de consumidores y empresas ha comenzado a recuperarse.

La tasa de desempleo, que ascendió a 6% en 2009, ha descendido lentamente y sigue siendo superior a los niveles previos a la crisis. Por su parte, la tasa de subempleo ha disminuido de forma constante. El crecimiento del empleo ha aumentado, incluso en el sector formal (Gráfica 1); sin embargo, la crisis trajo consigo cierta disminución en la calidad de los empleos, ya que el crecimiento, particularmente en las primeras etapas de la recuperación, se concentraba en los puestos con salarios más bajos y la participación del sector informal en el empleo aumentó, lo cual es típico de los periodos de recesión. No obstante, ha regresado ya a los niveles anteriores a la crisis. El aumento en la participación

Gráfica 1. Una recuperación sólida



1. Los datos para las exportaciones se expresan en dólares estadounidenses.

2. Excluye el sector de la construcción.

3. Trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Fuente: OCDE, Analytical Database; Banco de México; INEGI.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383147>

de la fuerza laboral ha desacelerado la disminución en la tasa de desempleo, misma que se espera regrese, hacia 2012, a los niveles previos a la crisis. Dado que el impacto de la fuerte recesión sobre el empleo en general fue relativamente ligero y transitorio, la productividad laboral disminuyó de forma importante.

Tras el fuerte aumento en 2010 como reflejo de la salida de la recesión, se estima que el crecimiento de la producción se desacelerará ligeramente para asumir un ritmo más sostenible. La demanda interna deberá fortalecerse aún más, aunque esto podría no compensar del todo el menor crecimiento de las exportaciones. Se espera que el crecimiento del PIB alcance un nivel de 4.4% en 2011 y 3.8% en 2012. A causa del acelerado crecimiento de las importaciones, se estima que el déficit en cuenta corriente se ampliará de forma moderada, a pesar de la recuperación en las remesas enviadas por trabajadores en el exterior.

La inflación subyacente disminuyó de forma casi continua durante 2010, mientras que la inflación general ha sido ligeramente más volátil, debido sobre todo a los precios de

Cuadro 1. **Demanda, producción y precios**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Precios actuales MXN mil millones	Cambios porcentuales, volumen (precios de 2003)				
PIB	11 313	1.5	-6.1	5.5	4.4	3.8
Consumo privado	7 317.8	1.8	-7.1	5.3	4.7	4.1
Consumo gubernamental	1 182.1	1.1	3.5	2.8	0.6	1.5
Formación bruta de capital fijo	2 391.7	5.9	-11.2	2.3	8.6	8.3
Demanda interna final	10 891.6	2.6	-7.0	4.2	5.1	4.7
Inventarios ¹	598.7	-0.3	-1.1	1.0	-0.4	0.0
Demanda interna total	11 490.3	2.3	-8.0	5.2	4.7	4.7
Exportaciones de bienes y servicios	3 159.7	0.7	-14.0	24.5	4.9	8.6
Importaciones de bienes y servicios	3 336.7	3.2	-19.0	22.3	5.6	11.1
Exportaciones netas ¹	-177.0	-0.9	2.2	0.2	-0.3	-1.0
<i>Memorandum items</i>						
Deflactor del PIB	-	6.2	4.1	4.4	4.0	4.1
Índice de precios al consumidor	-	5.1	5.3	4.2	4.3	3.7
Deflactor del consumo privado	-	5.5	7.2	3.0	3.0	3.7
Tasa de desempleo ²	-	4.0	5.5	5.3	4.6	3.9
Requerimientos Financieros Sect. Púb. ^{3, 4}	-	-1.1	-5.2	-4.3	-2.9	-2.6
Deuda pública	-	33.3	36.7	36.8	36.6	36.3
Balance de cuenta corriente ⁴	-	-1.5	-0.7	-0.5	-1.3	-2.1

1. Aportaciones a los cambios en el PIB real (porcentaje del PIB real para el año anterior), monto observado en la primera columna

2. Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

3. Gobierno central y empresas públicas.

4. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, proyecciones intermedias de la OCDE.

los alimentos. La inflación se encuentra ahora dentro del intervalo de variabilidad de +/-1 punto porcentual alrededor del objetivo de inflación de 3%. El valor del peso mexicano en términos del dólar estadounidense, que se depreció notablemente con la crisis financiera reflejando fuertes salidas de capital, se fortaleció una vez más durante 2010 aunque sin regresar del todo a su nivel previo a la crisis. La reciente apreciación del tipo de cambio ha contribuido a contener las presiones inflacionarias.

Podría alcanzarse una mayor consolidación fiscal con el apoyo de la política monetaria

La consolidación fiscal ya está en marcha. Después de haber aplicado un estímulo fiscal en 2009, el gobierno está en proceso de ajustar su postura de política fiscal aumentando los impuestos y conteniendo el crecimiento del gasto. Con estas medidas se redujeron los requerimientos financieros del sector público (RFSP, variable que calcula el déficit combinado del gobierno federal y de sus empresas públicas) de alrededor de 5% del PIB en 2009 a 4.3% del PIB en 2010. El gobierno tiene la intención de limitar el crecimiento del gasto y reducir los RFSP a cerca de 3% del PIB en 2011 y 2.6% en 2012, lo que cerraría el déficit en 2012 con base en la definición del gobierno, que excluye la inversión de PEMEX pero incluye una serie de operaciones financieras. Si la recuperación evoluciona como se proyecta, el gobierno debería implementar sus planes de consolidación en pleno para evitar erosionar la confianza del mercado en la política fiscal mexicana.

En el largo plazo, se requerirán reformas adicionales en materia tributaria y al sector petrolero para que el presupuesto sea menos dependiente de los ingresos petroleros y de su volatilidad, y se pueda garantizar la sostenibilidad fiscal. A pesar de que la producción de petróleo se estabilizó desde mediados de 2009, la posibilidad de mantener los niveles de producción actuales por un periodo mayor a diez años requeriría de inversiones sustanciales y continuas en exploración de altos costos y el descubrimiento de nuevos yacimientos. En 2008, México puso en marcha una reforma para mejorar el gobierno corporativo de la empresa petrolera propiedad del Estado, PEMEX, que ha intensificado su exploración de nuevos yacimientos. El gobierno ha dado los primeros pasos para hacer más flexibles los mecanismos de contratación de PEMEX de tal forma que funcione más como sus pares en otras partes del mundo. Sin embargo, el pronóstico sigue siendo incierto y, por ello, se requiere contar con una estrategia para fortalecer los ingresos tributarios no petroleros.

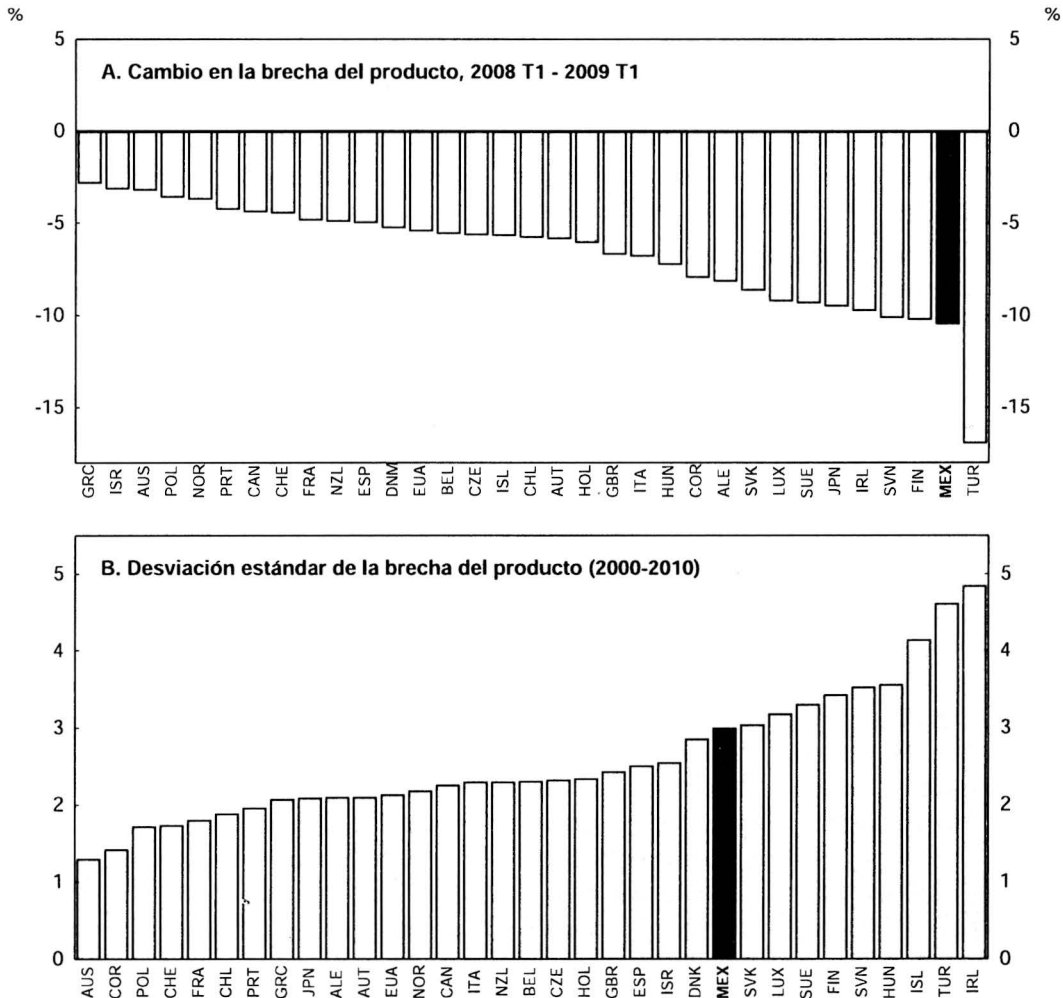
El bajo nivel actual de las tasas de interés es útil para apoyar la recuperación en la demanda interna en el contexto del retiro del estímulo fiscal. Las expectativas inflacionarias de mediano plazo se encuentran razonablemente bien ancladas, aunque se ubican en la mitad superior del intervalo de variabilidad establecido por el banco central, alrededor del objetivo de 3%. Dados los aún sustanciales niveles de capacidad productiva no utilizada, se estima que la inflación se mantendrá dentro del intervalo de variabilidad alrededor del objetivo inflacionario durante 2012. No obstante, es preciso seguir su evolución cuidadosamente, ya que algunos riesgos inflacionarios han resurgido a medida que la recuperación económica se fortalece a un ritmo incluso mayor que el esperado, a la vez que aumentan los precios internacionales de las materias primas. Si el aumento en los precios de las materias primas y la sólida recuperación no siguen traducándose en mayores expectativas inflacionarias, el banco central podría esperar para aumentar su tasa de referencia por lo menos hasta mediados de 2011, cuando se espera que la recuperación de la demanda interna sea más firme.

Mejoras estructurales y en la política macroeconómica podrían contribuir a una mayor estabilidad de la economía


Gracias a una mejoría en el marco de política macroeconómica en combinación con una prudente regulación y supervisión del sistema financiero, México logró evitar las crisis fiscales o financieras que experimentaron otros países. Después de la crisis de mediados de los años noventa (la llamada “crisis del Tequila”), México empezó a fortalecer su marco macroeconómico, se fortaleció la supervisión bancaria y se redujo la dependencia del financiamiento externo. En 2001, se puso en funcionamiento un esquema de objetivos de inflación, que redujo la inflación de las tasas de dos dígitos de los años noventa a un promedio de alrededor de 4.5% entre 2003 y 2009, utilizando un tipo de cambio flotante para amortiguar los choques. En 2006, se introdujo la regla de equilibrio presupuestario para mantener la deuda neta del gobierno en un nivel bajo de acuerdo con los estándares de la OCDE (alrededor de 31% del PIB en diciembre de 2010).

No obstante, la volatilidad del producto ha sido más alta en México que en la mayoría de los otros países de la OCDE incluso durante la recesión más reciente (Gráfica 2). La brecha del producto se amplió en 10 puntos porcentuales entre el primer trimestre de 2008 y el primero de 2009, y el PIB real decreció en 6% en 2009, contra una caída promedio de alrededor de 3.5% en la OCDE. Es posible que factores internos hayan contribuido a la volatilidad del producto en México, que puede representar altos costos para las personas y para el crecimiento económico de largo plazo. Las disrupciones temporales en la producción suelen

Gráfica 2. La brecha del producto se amplió claramente durante la recesión



Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383166>

acompañarse de decrementos en el consumo, especialmente en países como México donde un segmento amplio de la población tiene restricciones de crédito y la red de protección social es débil. Lo anterior genera costos para los individuos, que tienden a preferir una trayectoria de consumo estable y son aversos a episodios de desempleo y pobreza (Reis, 2009). Asimismo, la literatura sugiere que la alta volatilidad del producto puede tener un impacto adverso en el crecimiento económico de largo plazo por medio de efectos de histéresis o de mayor incertidumbre (Ramey y Ramey, 1995; Fatás, 2002; Aghion et al., 2010).

La volatilidad del producto se podría reducir con mejoras adicionales al marco de política fiscal. A pesar de que en 2009 se dio un estímulo fiscal adecuado, México podría fortalecer su margen de maniobra fiscal ahorrando una mayor cantidad de recursos fiscales durante los periodos de crecimiento económico y de altos precios del petróleo a fin de tener mayor capacidad de respuesta al presentarse choques negativos de gran magnitud. La acumulación de reservas financieras también podría ayudar a prepararse para el envejecimiento de la población mexicana, que aumentará los gastos en salud de los institutos de seguridad

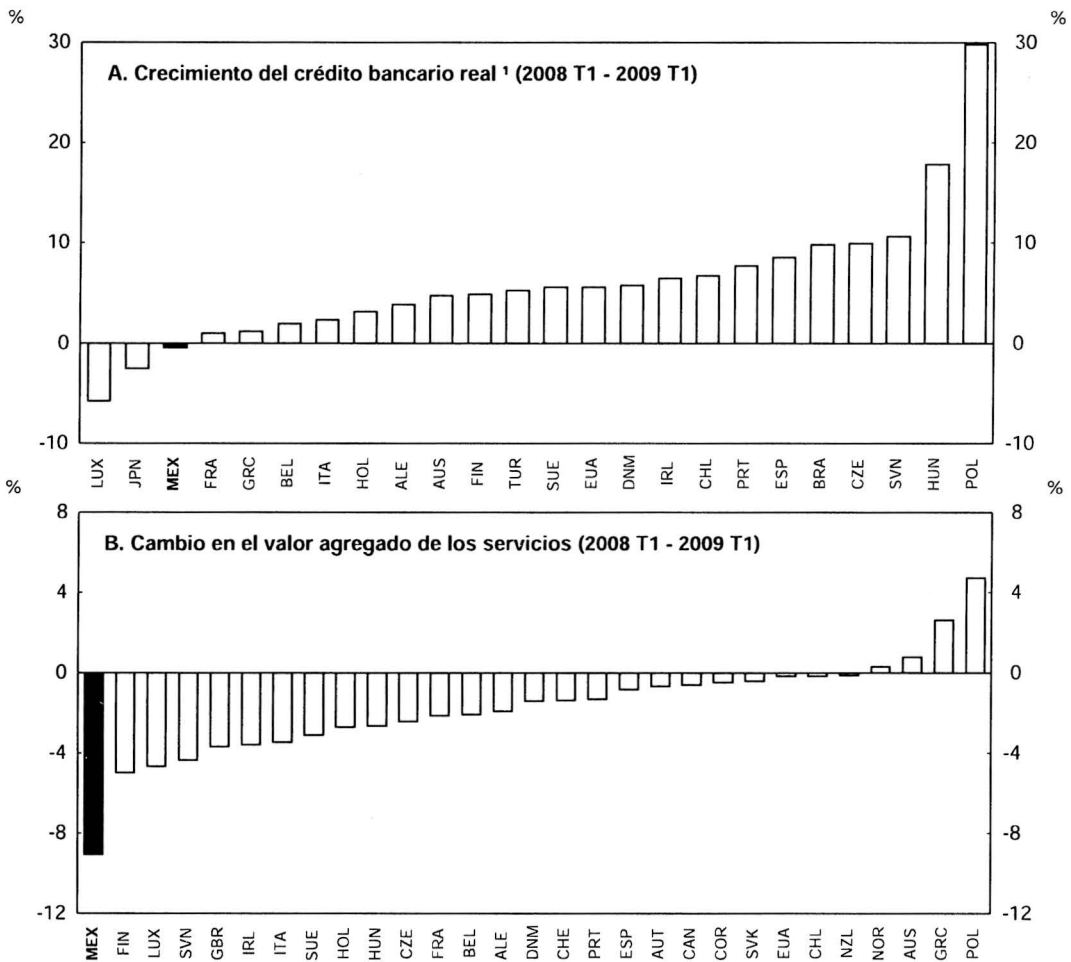
social (el IMSS y el ISSSTE) y el esquema de servicios de salud financiado con impuestos para los trabajadores que no están cubiertos por la seguridad social, el *Seguro Popular*. El gobierno podría considerar la adopción de una regla de balance estructural que contemple la naturaleza cíclica de los impuestos y la recaudación petrolera, como lo hace Chile. Adicionalmente, el gobierno debería presentar la contabilidad gubernamental de acuerdo con los estándares en materia de cuentas nacionales a fin de aumentar las posibilidades de comparación, y continuar los esfuerzos por mejorar la calidad y la oportunidad de las cuentas fiscales de los gobiernos locales de acuerdo con lo planeado.

Los superávits presupuestarios acumulados durante los periodos de auge o de altos precios del petróleo deberían acumularse en un fondo de estabilización. La transparencia en el manejo de los ingresos petroleros podría mejorarse con reglas sencillas y transparentes sobre las condiciones para ahorrar y retirar de dicho fondo. Si bien ya existe un sistema de fondos de estabilización en México, las reglas sobre el ahorro y los retiros son complejas y los límites máximos establecidos para estos fondos son bajos, lo cual resultó en la acumulación de menos de 2% del PIB a fines de 2008, a pesar de los altos precios del petróleo. Como primer paso hacia el establecimiento de un fondo de estabilización económica en pleno sentido, la suspensión temporal de los límites sobre los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera de 2010 y 2011 debería hacerse permanente.

La política monetaria tendría mayor margen de maniobra si se aprobaran reformas encaminadas a reducir la persistencia de la inflación. Asimismo, un mayor nivel de activos en divisas aumentaría la flexibilidad para las políticas macroeconómicas. En contraste con otros países, la recesión de 2008-2009 sólo tuvo un impacto menor en la reducción de la inflación mexicana, pues ésta siguió siendo superior al objetivo del banco central y las expectativas cedieron de forma lenta. Una mayor reducción de la inflación luego de la desaceleración habría facilitado por sí misma la recuperación, al impulsar el ingreso real de los consumidores y mejorar la competitividad externa de las empresas mexicanas. En cierta medida, los altos niveles inflacionarios de 2008-2009 se pueden explicar en términos de la considerable depreciación del tipo de cambio, que se transfirió en parte hacia los precios. Sin embargo, la falta de flexibilidad en los mercados laboral y de bienes también podría haber tenido un papel en esta conducta. Por otro lado, durante la crisis financiera de 2009, el sentimiento del mercado hacia México parece haberse visto afectado por el bajo nivel de reservas internacionales en relación con otros mercados emergentes, lo que redujo a su vez la flexibilidad para generar una respuesta de política macroeconómica. Las autoridades están aumentando los activos en moneda extranjera del banco central por medio de un mecanismo basado en reglas preestablecidas y ampliaron la Línea de Crédito Flexible (LCF) de carácter precautorio, contraída con el FMI, originalmente por un año y 47 mil millones de dólares, a una línea por dos años y 73 mil millones de dólares, aprobada en enero de 2011. Tanto el autoaseguramiento mediante la acumulación de reservas como el aseguramiento multilateral a través de acuerdos internacionales refuerzan la confianza de los inversionistas en tiempos de crisis y deberían continuarse de acuerdo con lo planeado.


La implementación de reformas adicionales a la supervisión financiera también contribuiría a la estabilidad macroeconómica (Gráfica 3). Los requerimientos de provisiones para pérdidas de crédito, de carácter procíclico, estimularon el auge en el crédito al consumo antes de la recesión, con un crecimiento anual del crédito que ascendió a 35% entre 2002 y 2007, y un deterioro constante de los estándares de elegibilidad. Incluso antes de la recesión, los bancos redujeron el crédito al consumo de manera considerable, con lo que contribuyeron al debilitamiento de la demanda interna. Las autoridades ya tomaron las medidas necesarias para hacer menos procíclicos los requerimientos de provisiones para pérdidas de crédito al

Gráfica 3. El crédito bancario y el valor agregado del sector servicios se contrajeron fuertemente



1. Deflactado con el IPC. Derechos de sociedades depositarias (excluyendo al banco central) sobre todos los sectores internos (incluyendo corporaciones financieras, gobiernos estatales y locales, corporaciones públicas no financieras y sector privado).

Source: OCDE, National Accounts Database; and IFS, Monetary Statistics Database

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383185>

consumo y están planeando extender el nuevo enfoque a otros segmentos del mercado de crédito. Las autoridades también deberían hacer lo conducente para reducir las características procíclicas del sistema financiero avanzando hacia una regulación y supervisión macroprudenciales. La creación del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero es una disposición bienvenida, que contribuye a una cooperación más estrecha entre las autoridades financieras, lo cual puede facilitar la identificación oportuna de riesgos sistémicos y su prevención. El gobierno debería complementar la creación del Consejo con la introducción de requerimientos de capital contracíclicos, como se tiene planeado.

Los bancos de desarrollo ofrecieron un impulso contracíclico al crédito durante la crisis. Sin embargo, el gobierno necesita ahora considerar dar marcha atrás en esta situación excepcional de otorgamiento de crédito dirigido por el Estado. El aumento del crédito directo por medio de bancos de desarrollo propiedad del Estado tiene el riesgo de distorsionar la competencia en situaciones normales (de "no crisis"). La garantía explícita

del Estado otorga a la banca de desarrollo pública una ventaja de financiamiento sobre la banca privada, y constituye un pasivo contingente para las finanzas públicas. En particular, debería eliminarse el otorgamiento de crédito directo a los segmentos de mercado que tienen acceso al crédito privado en situaciones normales, como los sectores automotriz, de transporte y turístico. En lugar de ello, en situaciones normales, la banca de desarrollo pública debería concentrarse en el establecimiento de acuerdos de cofinanciamiento con el sector privado, por ejemplo, mediante garantías de crédito. Lo anterior limitaría el riesgo para las finanzas públicas y mejoraría el desarrollo financiero a través de la difusión de la experiencia de la banca de desarrollo hacia el sector privado, por ejemplo, en el tema de financiamiento de infraestructura de largo plazo (Armendáriz de Aghion, 1999; Levy Yeyati et al., 2004). La banca de desarrollo está realizando ya un esfuerzo por reducir el crédito directo a medida que se recupera el otorgamiento de préstamos por parte de la banca privada. Estas medidas deberían continuar implementándose.

La modernización del sector servicios para reducir la dependencia de las manufacturas será clave en la disminución de la volatilidad macroeconómica. La actividad suele ser más estable en el sector servicios que en el manufacturero, aunque esto no sucedió en México en parte como reflejo del estrecho vínculo con las manufacturas. Desde una perspectiva internacional, la participación de los servicios ligados directamente a las manufacturas —como el transporte y el comercio al mayoreo— es alta, como consecuencia de las considerables barreras a la entrada en actividades más estables orientadas al consumidor, como las telecomunicaciones, el autotransporte foráneo de pasajeros y la banca al menudeo. Aunque se han tomado ya varias medidas para reducir las barreras a la entrada en estos sectores, las propuestas que se comentan más adelante serían un apoyo adicional para la expansión de un sector servicios moderno orientado al consumidor.

Una mayor diversificación geográfica y de productos de las exportaciones reduciría la vulnerabilidad de México ante cambios abruptos en las condiciones económicas de los Estados Unidos de América. De acuerdo con la OMC, México es ya uno de los países con el mayor número de acuerdos bilaterales de libre comercio. A fines de 2008, México anunció un ambicioso programa de reducción unilateral de aranceles a la importación a realizarse entre 2009 y 2013. Al mejorar la competencia del exterior y disminuir el costo de los bienes intermedios, la reducción unilateral de aranceles contribuirá a mejorar la competitividad de las exportaciones mexicanas. El creciente número de acuerdos bilaterales de libre comercio y, recientemente, las reducciones unilaterales de aranceles han contribuido a generar un proceso de diversificación comercial durante esta década, aunque el proceso podría fortalecerse facilitando más el acceso de los exportadores mexicanos a mercados extranjeros adicionales, incluyendo la negociación de acuerdos de libre comercio a nivel regional. A escala global, los acuerdos regionales de libre comercio son una opción subóptima con respecto a la liberalización del comercio multilateral, ya que el comercio se desvía hasta cierto punto de los países no miembros a los países miembros. Sin embargo, para las empresas mexicanas los acuerdos bilaterales de libre comercio pondrían más destinos de las exportaciones en igualdad de condiciones con los países socios de México en el TLCAN, lo que reduciría cualquier sesgo remanente de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos de América y Canadá. En términos de diversificación de riesgo, las negociaciones en curso con Brasil y Corea son especialmente relevantes, ya que presentan a dos economías de crecimiento acelerado cuyos ciclos económicos están sincronizándose de manera cada vez más intensa con China y ganando independencia de los Estados Unidos de América. Con objeto de reducir al mínimo el desvío comercial, el gobierno también podría considerar la opción de negociar acuerdos comerciales regionales en lugar de acuerdos bilaterales.

Recuadro 1. Principales recomendaciones para apoyar la recuperación y estabilizar más la economía

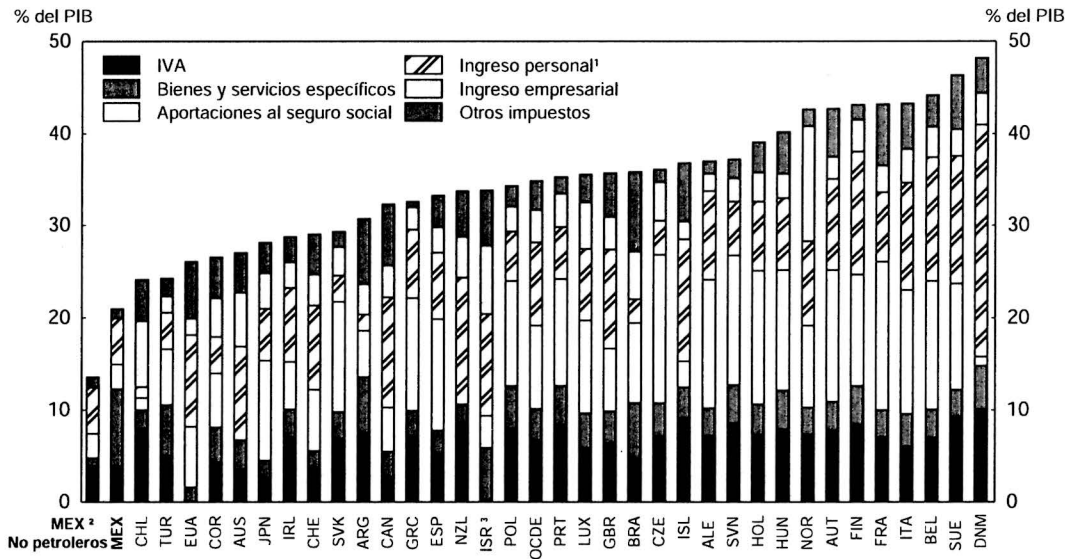
- Llevar a cabo íntegramente el plan de consolidación fiscal, a menos que el crecimiento resulte significativamente menor a lo esperado.
- Suponiendo que las expectativas inflacionarias sigan bien ancladas, esperar a aumentar la tasa de interés de referencia por lo menos hasta mediados de 2011.
- Considerar la aplicación de una regla de balance fiscal estructural, ajustando los ingresos a los ciclos económicos y del precio del petróleo.
- Presentar con periodicidad regular los datos fiscales y proyecciones presupuestarias de acuerdo con los estándares de cuentas nacionales.
- Hacer permanente la medida temporal que elevó los límites a los activos acumulados en los fondos de estabilización petrolera.
- Continuar de acuerdo con lo planeado con la acumulación de reservas internacionales por medio de un mecanismo basado en reglas preestablecidas.
- En los mercados financieros, evolucionar hacia la aplicación de regulaciones y supervisión macroprudenciales.
- Introducir requerimientos de capital contracíclicos de acuerdo con lo planeado.
- Continuar retirando la política excepcional de otorgamiento de crédito dirigido por el Estado a través de la banca de desarrollo.
- Fomentar una mayor diversificación de las exportaciones por medio de acuerdos multilaterales y regionales.

Se requieren mayores ingresos tributarios para hacer frente a las importantes necesidades de gasto, y a la volatilidad e incertidumbre de los ingresos del petróleo

México tiene importantes necesidades de financiamiento. Con un bajo crecimiento y altos niveles de desigualdad, México necesita invertir en infraestructura y educación para fortalecer su potencial de crecimiento, así como en políticas sociales para reducir la pobreza y la desigualdad. México cuenta con un programa focalizado de transferencias condicionales en efectivo, llamado *Oportunidades*, que ayuda a los pobres a invertir en capital humano. Este programa ha sido muy exitoso. Sin embargo, con el tiempo sería deseable fortalecer el sistema de asistencia social para complementar a *Oportunidades*, contribuyendo a proteger mejor a las familias mexicanas y a la economía en caso de choques. Asimismo, México está ampliando con rapidez su cobertura del seguro de salud a los trabajadores no afiliados a la seguridad social por medio de un esquema financiado principalmente con impuestos, llamado *Seguro Popular*.

También existen retos de más largo plazo para la sostenibilidad fiscal relacionados con el envejecimiento de la población y el aumento asociado a los costos de los sistemas de pensiones de los estados, así como para los programas de salud de los institutos federales de seguridad social (el IMSS y el ISSSTE). En la actualidad, el IMSS está utilizando sus reservas financieras para cubrir déficits operativos en sus cuentas de salud, aunque algunos de sus esquemas presentan cuentas superavitarias que potencialmente pueden compensar este

Gráfica 4. Ingresos tributarios de diversas fuentes en países seleccionados

2008¹

- 2007 para Australia, Bélgica, Chile, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Países Bajos, Polonia y promedio de la OCDE. La recaudación del impuesto personal al ingreso incluye impuestos sobre ingresos/utilidades empresariales en México.
 - Excluyendo ingresos petroleros.
 - Los datos estadísticos para Israel fueron proporcionados por las autoridades israelíes correspondientes bajo su responsabilidad. El uso de estos datos por parte de la OCDE se hace sin perjuicio de la situación de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y las colonias israelíes en Cisjordania de acuerdo con los términos de la ley internacional.
- Fuente: OCDE, Revenue Statistics Database, Ministerio de Finanzas para Chile y Brasil; Ministerio de Economía y Producción para Argentina; Departamento Central de Estadísticas para Israel.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383204>

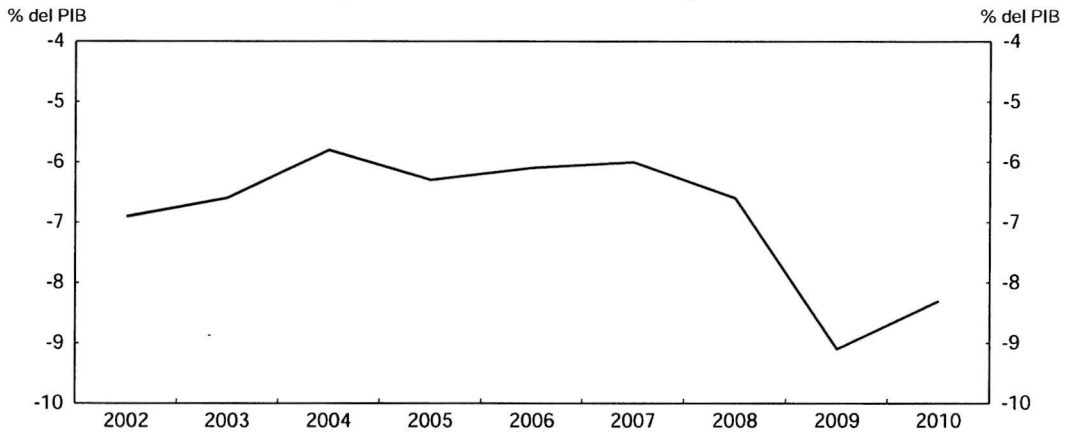
faltante. La solución de estos retos requerirá reformas profundas, como la conversión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos a sistemas de contribuciones definidas, adoptando un enfoque que acentúe la prevención en los servicios de salud y tomando medidas para aumentar la eficiencia de los organismos de seguridad social. Aun así, también se requieren mayores ingresos.

México debería seguir haciendo esfuerzos decididos para aumentar los ingresos tributarios. En un nivel de sólo 20%, la proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México es baja desde una perspectiva internacional (Gráfica 4). Asimismo, más de un tercio de estos ingresos depende del petróleo, que cubre una parte importante del gasto presupuestario, como lo evidencia el balance no petrolero (Gráfica 5). El petróleo agrega volatilidad y está sujeto a una perspectiva incierta. A fin de garantizar la sostenibilidad de mediano plazo en las finanzas públicas, el presupuesto debe ser más independiente de los ingresos petroleros. Existe margen para mejorar la eficiencia del gasto, en particular para avanzar en la reducción de la pobreza, lo que México debe aprovechar. Al mismo tiempo, persistirán las necesidades de gasto. Por ello, México necesita encontrar maneras de fortalecer adicionalmente sus ingresos tributarios, construyendo sobre la base de las recientes reformas fiscales y mejorando la eficiencia de su sistema impositivo, lo que limitaría las distorsiones que resultan de tener tasas impositivas altas.

La razón principal de estos bajos ingresos es lo estrecho de su base tributaria. De acuerdo con estimaciones del gobierno, los gastos fiscales representan alrededor de 4%

Gráfica 5. **Balance presupuestario no petrolero**¹

Requerimientos financieros del sector público



1. Gobierno central y empresas públicas. Ingreso no petrolero menos gasto no petrolero.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383223>

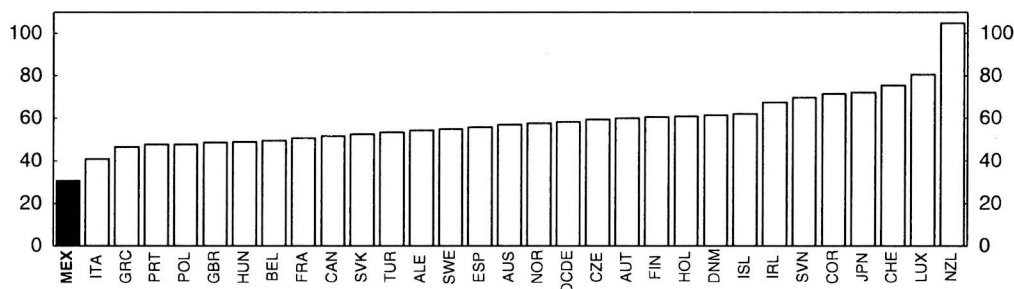
del PIB, lo que equivale a cerca de 20% de los ingresos gubernamentales observados. Además de las pérdidas de ingreso, los gastos fiscales complican el sistema impositivo, dejando un margen amplio para la planeación fiscal e incluso la evasión, como sucede en los casos de la declaración falsa de ingresos en categorías que reciben tratamiento más favorable. La eliminación de gastos fiscales ineficientes ampliaría la base impositiva y simplificaría el sistema, haciéndolo más transparente y sencillo de administrar. Asimismo, es necesario continuar mejorando la ejecución de la normatividad tributaria y el combate a la informalidad, incluyendo la educación y la capacitación para ayudar a los trabajadores y las empresas de baja productividad a tener éxito en la economía formal. También es necesario continuar realizando esfuerzos para reducir los costos de la formalidad y aumentar sus beneficios por medio de servicios gubernamentales de mayor calidad.

Es necesario evaluar los gastos fiscales
y los regímenes especiales...

Los costos del gasto fiscal en el IVA son particularmente altos. El esquema actual contempla tasas cero para alimentos y medicinas, y exenciones para renglones como la educación y los servicios médicos, así como tasas reducidas en la frontera. En conjunto, esto reduce los ingresos tributarios en poco menos de 2% del PIB. El alto nivel de gasto fiscal también queda demostrado en el cociente de recaudación efectiva del IVA, que mide los ingresos obtenidos por este impuesto como porcentaje de los ingresos que podrían obtenerse al aplicar la tasa vigente del IVA a todo el consumo final. En alrededor de 30%, este cociente, cuya magnitud es un resultado combinado de los gastos fiscales y la evasión, es más bajo en México que en cualquier otro país de la OCDE (Gráfica 6). Los gastos fiscales relacionados con el IVA son ineficientes como mecanismo para reducir la pobreza, pues las familias de mayores ingresos captan la mayor parte de los beneficios en términos absolutos. Sería conveniente eliminar las tasas cero y las exenciones dentro del IVA de manera gradual, y atender las consideraciones sociales mediante transferencias en efectivo focalizadas, pues las familias de menores ingresos gastan una mayor proporción de su ingreso en alimentos.

Gráfica 6. **Efectividad del impuesto al valor agregado medida por el cociente de recaudación efectiva**¹

2005²



1. El cociente de recaudación efectiva del IVA o tasa efectiva del IVA se define como la relación entre el ingreso observado por el impuesto al valor agregado recaudado y el ingreso teórico que resultaría si se aplicara el IVA a la tasa general a todo el consumo final. Esta relación da una idea de la eficiencia del régimen del IVA en un país en comparación con una norma estandarizada. El cálculo para Canadá se refiere sólo al IVA federal y el agregado de la OCDE es un promedio no ponderado de los datos para los países mostrados.
2. Estimados de 2009 para México y 2007 para Eslovenia.

Fuente: OCDE, *Consumption Tax Trends*; OCDE Revenue Statistics Database y Ministerio de Finanzas de Eslovenia.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383242>

Lo anterior traería consigo mayores ingresos netos, ya que se evitaría el costo de ofrecer beneficios a las familias de mayores ingresos.

Sin embargo, los intentos por ampliar la base tributaria empezando a gravar los productos con tasa cero y los exentos del IVA han demostrado ser políticamente complejos. Las propuestas del gobierno para gravar todos los bienes de consumo mientras que, a la vez, se aumentan las prestaciones en el programa *Oportunidades* fueron rechazadas por el Congreso. No obstante, dadas las ventajas de un paquete de reforma de esa naturaleza, se justifica continuar los esfuerzos en este sentido. Un sistema de transferencias en efectivo para compensar a los hogares de menores ingresos —por medio de *Oportunidades* o de esquemas complementarios— sería un instrumento más eficiente para reducir la pobreza que las exenciones del IVA u otros subsidios al consumo, como el dirigido a la electricidad. Estos esquemas protegerían además a las familias contra choques al ingreso.

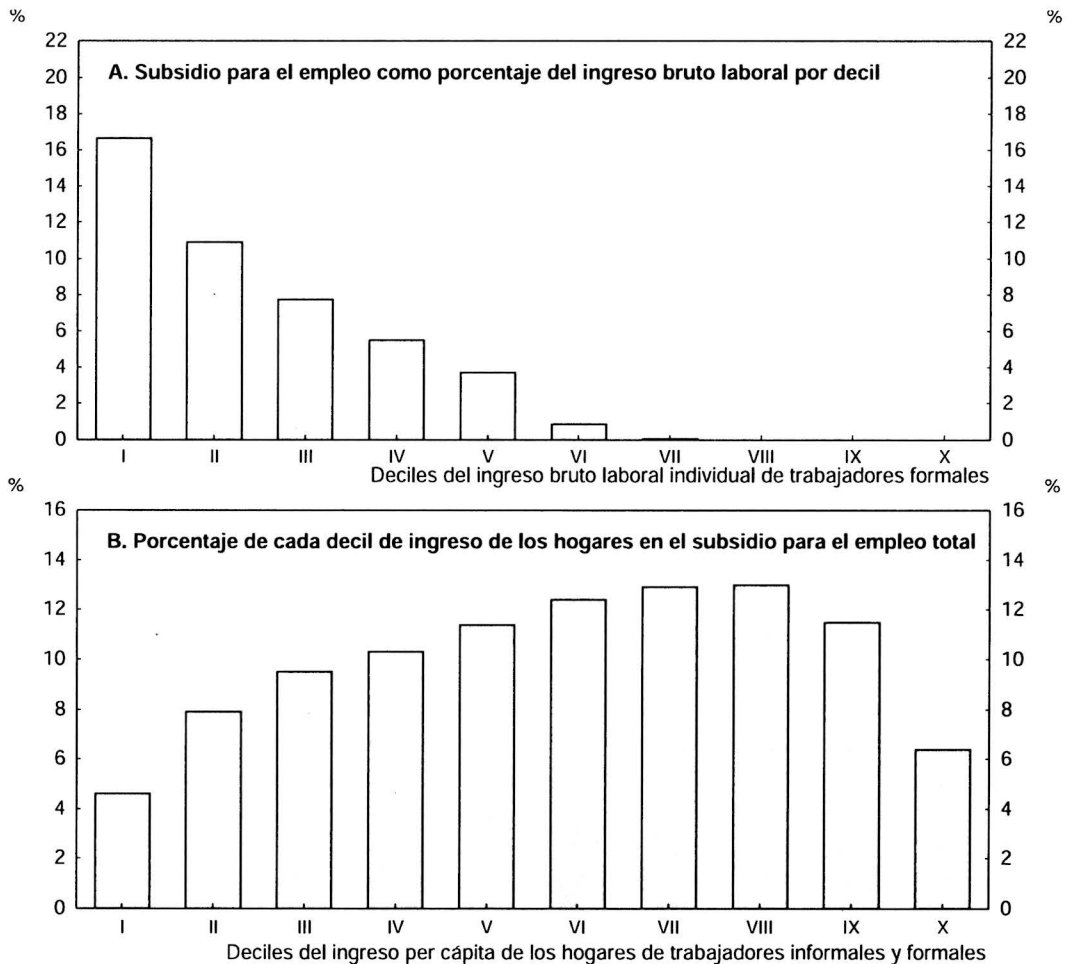
México debería reevaluar los costos y beneficios de sus numerosos regímenes tributarios especiales para las empresas. Existen regímenes especiales para las empresas maquiladoras, las dedicadas al transporte, las empresas agrícolas, el régimen de pequeños contribuyentes y el intermedio, que se benefician de tasas reducidas, regímenes contables simplificados, depreciación acelerada y otras acepciones de subsidios fiscales. Además de la pérdida directa de ingresos, los regímenes especiales complican las leyes tributarias y facilitan a las empresas la planeación fiscal o la evasión, mediante la subestimación o la falta de declaración de sus ingresos. Los regímenes especiales también tienen la capacidad de distorsionar la asignación de recursos, desviándolos de sectores o zonas geográficas que no se benefician del mismo tratamiento tributario. Los costos y beneficios de todos los regímenes tributarios especiales para las empresas deberían evaluarse con atención, y sólo mantener aquellos que comprueben su eficiencia. En particular, existen razones para reevaluar el régimen especial para los pequeños contribuyentes (REPECO), que actualmente administran los estados, y reconsiderar su diseño. A pesar de que la exención fiscal en el REPECO es muy generosa, de acuerdo con un estudio reciente (Fuentes et al., 2010), estas empresas evaden 95% de sus obligaciones tributarias, lo que indica que los estados deben intensificar sus esfuerzos recaudatorios. El REPECO también se beneficiaría de un sistema

obligatorio de “graduación”, como sucedería, por ejemplo, teniendo que reclasificarse después de algunos años en el régimen o sujetándolo a una cláusula de vencimiento.


Por su parte, el subsidio para el empleo amerita una evaluación detallada. Este esquema subsidia alrededor de 60% de la distribución salarial formal con un crédito fiscal decreciente conforme al ingreso laboral individual (Gráfica 7, Panel A). Su objetivo original era ayudar a los trabajadores de salarios bajos pero, si bien la prestación es progresiva respecto al ingreso laboral formal, la participación de la prestación que reciben los pobres es relativamente reducida (Gráfica 7, Panel B). Esto sucede porque el subsidio no está dirigido a los trabajadores más pobres, sino que abarca un espectro relativamente amplio del ingreso laboral formal. Por su diseño, el subsidio no está al alcance de los trabajadores informales, cuyo ingreso se concentra en los salarios más bajos. Asimismo, el subsidio se basa en el ingreso personal, pero trabajadores con salarios relativamente bajos podrían estar viviendo en hogares de altos ingresos. En este sentido, se justifica una evaluación minuciosa del subsidio para determinar si tiene un impacto positivo en el empleo formal y qué tanto contribuye a incrementar la remuneración neta de los trabajadores de bajos ingresos. Esta evaluación

Gráfica 7. Subsidio para el empleo por deciles del ingreso

2008



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en datos de la ENIGH y Scott (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383261>

podría ser la base de diversas reformas. Por ejemplo, México podría considerar dirigirlo con mayor intensidad a los trabajadores de ingresos más bajos, que son los que tienen más probabilidad de entrar y salir con mayor frecuencia del sector formal. Esta medida contribuiría a fomentar el empleo formal. Otra posibilidad consistiría en dirigir la prestación a la familia en lugar de hacerlo al ingreso individual. Con ello, se elevaría su potencial para limitar la pobreza laboral, pero requeriría de una reorganización complicada y costosa de su gestión. Lo anterior implicaría el debilitamiento de los incentivos para trabajar de quienes perciben el segundo salario en familias cuyo nivel de ingreso se encuentra en el intervalo en el que el subsidio se retira. Este impacto se atenuaría por medio del diseño adecuado, por ejemplo, retirando el subsidio más gradualmente o haciendo que el subsidio dependa sólo del salario del miembro de la familia que recibe el primer ingreso. El gobierno congeló recientemente el subsidio para el empleo en términos nominales. Asimismo, México creó un nuevo programa en 2011, el Programa de Primer Empleo, con la finalidad de estimular el empleo formal; el programa ofrece una deducción adicional del impuesto sobre la renta limitada a tres años para empresas que creen nuevos empleos para trabajadores que no pertenecían anteriormente al sector formal. Este programa deberá evaluarse después de cierto tiempo a fin de verificar si ha tenido el impacto esperado.

Muchos renglones del salario y las prestaciones están parcial o totalmente exentos de impuesto para los trabajadores y se pueden deducir al mismo tiempo de las bases tributarias de las empresas, por ejemplo, en el caso de los salarios para horas extras y los bonos. Estos elementos pueden llegar a sumar hasta 30% del salario promedio de un trabajador (Álvarez Estrada, 2010). Con ello, se generan incentivos para la planeación fiscal. Al mismo tiempo, se contribuye a las inequidades horizontales y verticales, pues las empresas pequeñas a menudo no están en posibilidad de ofrecer paquetes salariales complejos con una participación sustancial de prestaciones exentas en la misma medida que las empresas más grandes y las personas de mayor ingreso se benefician más de exenciones que los trabajadores más pobres. Por ello, México debería enfocarse más en gravar todos los renglones salariales a la misma tasa. En los casos en los que se considere justificado un subsidio, como en el de las guarderías, el gobierno podría sopesar otorgar subsidios directos, lo que sería una medida más transparente.

Hasta cierto punto, el tema de las exenciones y las reducciones tributarias para las prestaciones se aborda mediante el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). El IETU es un impuesto con una tasa única de 17.5% sobre el flujo de caja que entró en vigencia en 2008 con la finalidad de limitar las pérdidas de recaudación resultantes de la planeación tributaria en el sistema impositivo empresarial. Este impuesto debe cubrirse en la medida en que su pago exceda el pasivo tributario empresarial dentro del esquema regular del impuesto al ingreso de las empresas. Como el IETU entró en vigencia poco antes de la crisis, resulta prematuro evaluar su potencial pleno. De cualquier modo, ha contribuido a limitar las pérdidas de ingreso resultantes de las lagunas fiscales, cosa que es positiva. Por ello, es necesario mantener el IETU vigente por el momento. Al mismo tiempo, México debería aprovechar la evaluación del IETU ordenada por el Congreso que tendrá que presentarse a mediados de 2011 para desarrollar más las herramientas que amplíen la base tributaria y simplifiquen el sistema. En el largo plazo, sería ideal contar con un sistema tributario empresarial más sencillo. Sin embargo, el IETU sólo resultaría innecesario si México lograra ampliar la base de su sistema tributario empresarial regular de manera significativa. De lo contrario, el IETU debería seguir cumpliendo su importante función en términos de cubrir lagunas tributarias. Mantener solamente el IETU es otra opción que México podría considerar, aunque hacerlo no debería llevar a faltantes de recaudación, lo cual requeriría de

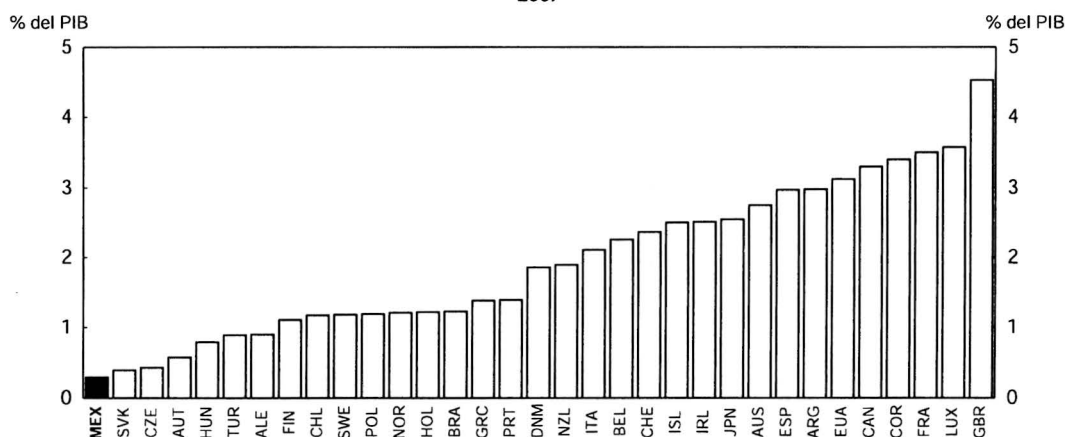
una tasa más alta. También deben tomarse en cuenta los complicados costos de transición que se generarían al pasar a un sistema de deducción inmediata de gastos de inversión, como en el IETU, y su reconocimiento en los tratados de doble tributación, que tendría que ser requisito previo, lo cual no está garantizado.

Los impuestos a la propiedad deberían fortalecerse...

Existe un gran potencial para aumentar los ingresos a nivel subnacional. Los gobiernos subnacionales pueden recaudar toda una gama de impuestos, aunque la mayoría, exceptuando el Impuesto sobre Nómina, tienen una base limitada. Sin embargo, la recaudación es baja porque los gobiernos subnacionales tienen incentivos y capacidad limitados para utilizar sus poderes tributarios, aunque el gobierno ha realizado esfuerzos importantes por mejorar esta situación. Los impuestos a la propiedad, que recaudan los municipios, generan un monto excepcionalmente bajo de ingresos, incluso en comparación con otros países latinoamericanos (Gráfica 8). Sin embargo, los impuestos sobre la propiedad son relativamente eficaces, ya que no son fáciles de evadir. Un problema de estos gravámenes es que los catastros no están actualizados, lo que lleva a la subvaluación de la propiedad. Otro problema es la falta de rigor administrativo y de vigilancia en el cumplimiento de la obligación de pago por parte de los gobiernos locales. Ambos temas se relacionan con las limitaciones de capacidad, aunque también con incentivos débiles para recaudar impuestos a la propiedad más altos. En México, los presidentes municipales sólo pueden aspirar a una gestión de tres años, lo cual resulta insuficiente para cosechar los frutos de la implementación de aumentos impositivos impopulares. Los estados podrían poner en marcha programas que ayudaran a los municipios a actualizar sus catastros, como algunos ya lo hacen, ya que puede resultar más fácil que las entidades de mayor tamaño atraigan y capaciten a personal más calificado y establezcan la infraestructura necesaria. También sería más fácil para los presidentes municipales tomar medidas impopulares de aumento de impuestos como parte de un programa a nivel estatal.

Gráfica 8. Impuestos sobre la propiedad

2007



Fuente: OCDE, Tax Revenue Database y Latin American Revenue Statistics.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932383280>

...y México debería seguir fomentando las importantes mejoras en la ejecución de la normatividad tributaria

México ha logrado importantes avances en el combate a la evasión fiscal al mejorar la capacidad de la administración fiscal federal. El gobierno debería intensificar estos esfuerzos y ampliarlos a las administraciones fiscales estatales. De acuerdo con estudios comisionados por la administración fiscal federal, entre 2000 y 2008, la evasión del IVA disminuyó de 23% de los ingresos potenciales a 18%. Las campañas de registro, el uso de modelos de riesgo para identificar a contribuyentes con altas probabilidades de evasión y los esfuerzos por reducir los costos de cumplimiento y combatir la corrupción dentro del gobierno han contribuido al éxito de las medidas. México debería perfeccionar y ampliar el uso de los modelos de riesgo, intensificar la capacitación del personal de las administraciones fiscales (en especial en lo relativo a las técnicas de auditoría) y seguir estableciendo trayectorias de desarrollo profesional atractivas y bien pagadas. En el caso de los estados, donde el avance en términos de mejorar la capacidad de las administraciones tributarias es muy desigual, será necesario realizar esfuerzos similares.

Eliminación de los subsidios a la energía

México gasta montos significativos en subsidios a la energía en renglones como electricidad, gasolina, diésel y gas LP que, en conjunto, sumaron más de 1.5% del PIB en promedio por año entre 2005 y 2009. El mecanismo de moderación de fluctuaciones (desliz) de precios para la gasolina y el diésel puede generar ingresos adicionales en los periodos en los que el precio del petróleo desciende, pero resulta en mayores subsidios implícitos en los periodos en que aumenta. Debido al fuerte aumento en los precios del petróleo, desde 2005 los precios de la gasolina en México han sido menores a los observados en sus principales socios comerciales. El país debería establecer un mecanismo que garantice que los precios de la gasolina no se desvíen de su referente internacional y sustituir el mecanismo actual con un impuesto especial al consumo. Los subsidios a la energía son ineficientes como mecanismo para reducir la pobreza ya que gran parte es absorbida por los grupos de mayores ingresos. Asimismo, los subsidios a la energía crean incentivos para consumir más e invertir menos en eficiencia energética, reduciendo la seguridad energética y aumentando las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto es incongruente con el ambicioso objetivo de México de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 50% para 2050, en comparación con los niveles de 2000. En tal estrategia no hay lugar para subsidios generalizados al uso de energía.

Una de las metas declaradas por México en torno a su estrategia energética se relaciona con dirigir mejor los subsidios en este terreno y acercar más los precios a los costos. El gobierno empezó a poner en marcha un nuevo esquema de transferencias de efectivo relacionado con *Oportunidades* para contribuir a que los hogares pobres satisfagan sus necesidades de energía con menos distorsiones que bajo el sistema actual. México también dio inicio a un interesante programa piloto para sustituir los subsidios a la electricidad para irrigación con transferencias directas en efectivo en algunos estados, con lo que se elimina la distorsión en los precios. Sin embargo, el gobierno mexicano necesita hacer más para alinear los precios de la energía con sus costos. A pesar de los esfuerzos para aumentar gradualmente los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP, los subsidios siguen vigentes. De hecho, es posible que

aumenten aún más con el incremento en los precios internacionales. Poco se ha hecho por eliminar los subsidios a la electricidad.

La eliminación de los subsidios a la energía y las exenciones en el IVA, que en gran parte son captados por los grupos de mayores ingresos, combinadas con un aumento en las transferencias de efectivo focalizadas, ya sea por medio de la expansión de *Oportunidades* o la introducción de una prestación de asistencia social, sería de utilidad para mejorar aún más la progresividad del sistema mexicano de impuestos y transferencias. A pesar de las mejoras de los últimos años, las transferencias y los impuestos en México apenas disminuyen el coeficiente de Gini, en marcado contraste con el impacto de los sistemas de impuestos y transferencias en la mayoría de los países de la OCDE.

La búsqueda de una mayor eficiencia productiva y, con ello, la reducción de los precios y el aumento de la calidad en el sector eléctrico contribuiría a atenuar el impacto para los consumidores de reducir los subsidios a la electricidad. El gobierno declaró recientemente la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC), una compañía de suministro de electricidad altamente ineficiente, propiedad del Estado, lo que representa un paso en la dirección correcta. Los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la empresa del Estado que aún subsiste, y una mayor apertura a la competencia en el sector en el largo plazo, en combinación con una regulación de alta calidad, serían la estrategia adecuada para reducir los precios que pagan los consumidores.

*...y más adelante evolucionar hacia
el establecimiento de precios a las emisiones
de carbono*

Una vez que se eliminen los subsidios a la energía, la introducción de un sistema de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés) o de impuestos generales a la emisión de gases de efecto invernadero sería un enfoque adecuado para empezar a ponerles precio a las emisiones en línea con su costo social. Esto resultaría más sencillo como parte de una iniciativa internacional más amplia. En cierta medida, la participación en los sistemas de comercio de emisiones sería más atractiva para México que el aumento de los impuestos a las emisiones de carbono, ya que abre oportunidades para la obtención de fondos del extranjero que financien las inversiones en eficiencia energética. Si se estableciera un sistema de emisiones en los Estados Unidos de América, sería conveniente para México participar en él. Contando con posibilidades de reducción más baratas que su más avanzado vecino del norte, México podría obtener ingresos de la venta de derechos de emisión a los Estados Unidos de América. Existen algunas ideas para revivir el sistema interno de comercio de emisiones en PEMEX en algún momento y ampliarlo primero al sector eléctrico y, gradualmente, a otras industrias clave. Sin embargo, podría ser necesario complementar la medida con normas tecnológicas y regulación eficaces, en especial porque estos sectores están dominados por monopolios propiedad del Estado que podrían tener restricciones presupuestarias "blandas". La respuesta a los mayores costos de emisión por medio de menor producción o inversiones en nuevas tecnologías eficientes en términos energéticos será probablemente más débil que en un mercado más competitivo. El establecimiento de impuestos especiales a la gasolina y las fuentes de energía en virtud de su contenido de carbono sería otro primer paso adecuado para la determinación de los precios a las emisiones de carbono en México, y sería un poco más fácil de implementar que un ETS, debido a que ya se encuentra vigente un sistema de recaudación.

Recuadro 2. Principales recomendaciones para aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto y los impuestos

- Aumentar las transferencias de efectivo a los pobres, por ejemplo, a través de *Oportunidades* o mediante la introducción de un esquema de asistencia social.
- Eliminar de forma gradual los subsidios a la energía, así como la tasa cero y las exenciones dentro del IVA.
- Evaluar todos los regímenes tributarios empresariales especiales y conservar sólo aquellos que hayan demostrado su eficacia.
- Fortalecer la ejecución de la normatividad tributaria del régimen de pequeños contribuyentes y considerar el requisito de reclasificación después de algunos años o la aplicación de una cláusula de vigencia.
- Evaluar el subsidio para el empleo y considerar dirigirlo más hacia las personas de menores ingresos.
- Transitar hacia un gravamen a todos los renglones salariales a la misma tasa.
- Evaluar el impuesto empresarial a tasa única (IETU). En el largo plazo, considerar cambiarlo por un impuesto a las empresas más sencillo, pero mantener vigente el IETU, a menos que la base tributaria del sistema regular pueda ampliarse de manera significativa. Considerar el IETU como el único impuesto empresarial sólo si no lleva a faltantes de recaudación.
- Los gobiernos subnacionales deberían aumentar su propia recaudación tributaria. Una manera de lograrlo sería fomentando que los estados implementaran programas para que los municipios actualicen sus catastros.
- Mejorar la administración tributaria por medio del uso ampliado de modelos de riesgo, capacitación, remuneración atractiva y perspectivas profesionales.

Se requiere una estrategia general para combatir la informalidad

Un sector informal grande, como el mexicano, es probablemente a la vez síntoma y causa de la baja productividad. La proporción de trabajadores y empresas en México que no cumplen con las leyes tributarias y laborales es considerable. Las empresas informales son muy pequeñas y poco productivas en comparación con las empresas formales, pero aún más en comparación con las más grandes (La Porta y Shleifer, 2008). Es probable que los trabajadores y las empresas poco productivas recurran a la informalidad debido a sus dificultades para generar rentabilidad o encontrar empleo en la economía formal dados los costos de la tributación y la regulación. A su vez, la informalidad puede obstaculizar la productividad y el crecimiento de las empresas y las personas que operan en este sector, pues podrían buscar no crecer para ocultar sus actividades y a menudo carecen de acceso a clientes, al financiamiento, la capacitación formal y la protección de los derechos de propiedad. A fin de fortalecer el crecimiento de la productividad, México necesita abordar el tema de la informalidad mediante la reducción de los costos de trabajar en el sector formal y de los obstáculos a la formalización, y a la vez mejorar la capacitación, la educación y la asistencia técnica para que las empresas informales relativamente menos productivas se

vuelvan más productivas y crezcan. A la larga, la recaudación tributaria aumentaría también, a medida que la capacidad de las empresas y los trabajadores de baja productividad para generar ingresos se fortalece, aunque, dados sus bajos ingresos, su integración a la red tributaria sin aumentar su productividad no aportaría mucho en el corto plazo. Aumentar el atractivo de los beneficios del empleo formal, en especial el paquete de seguridad social obligatorio, al tiempo que se limitan sus costos por medio de esfuerzos para mejorar la eficiencia, fortalecería los incentivos de los trabajadores a formalizarse.

*Reformar la seguridad social
para apoyar la formalidad*

Los incentivos para operar en el sector formal serían mayores si mejorara la calidad de los servicios de la seguridad social y su valor a los ojos de los trabajadores. En general, los impuestos al trabajo en México son moderados. Si bien las cuotas sociales —derivadas de una aportación fija base al sistema de salud— son regresivas y representan una carga más fuerte para los salarios más bajos, su impacto se compensa con el subsidio para el empleo. El nuevo Programa de Primer Empleo ofrece la reducción de costos para las empresas que contraten trabajadores inscritos por primera vez ante los organismos federales de seguridad social. No obstante, existen varias características del sistema mexicano que podrían incidir negativamente en el empleo formal. Destacadamente, los trabajadores del campo y los que perciben bajos salarios tienen motivos para valorar ciertas prestaciones de seguridad social por debajo de su costo, lo que reduce los incentivos para contribuir al sistema:

- Pocos trabajadores que perciben salarios bajos logran mantener sus empleos formales durante el tiempo suficiente para ganar el derecho a una pensión mínima, reduciendo el valor percibido de las aportaciones al sistema de pensiones.
- Hasta hace poco, los servicios de salud mediante seguros sólo estaban al alcance de los trabajadores formales, financiados por medio de aportaciones a la seguridad social. Aun así, el nuevo sistema de servicios de salud financiado principalmente mediante impuestos (el Seguro Popular) permite a los trabajadores que no están afiliados a la seguridad social tener acceso a los servicios de salud sin pagar aportaciones si pertenecen a los cuatro deciles más bajos de la distribución del ingreso. Ésta es una medida bienvenida desde una perspectiva de salud pública, aunque el cambio hacia un sistema de salud más integrado aumentaría la eficiencia y evitaría los desincentivos a la formalización que podrían derivarse de las diferencias en esquemas de financiamiento. A pesar de que la calidad de los servicios de salud de la seguridad social sigue siendo en general mayor, no queda claro si vale la pena pagar aportaciones sociales por cada trabajador que percibe salarios bajos. Sus aportaciones sociales son altas en relación con su ingreso, reduciendo sustancialmente sus posibilidades de consumo. Es más, en las regiones rurales la capacidad del sistema de salud de la seguridad social es mucho menor, reduciendo su valor para los trabajadores del campo, que tienden a recibir salarios relativamente menores.
- El acceso a los créditos hipotecarios que otorga el organismo de vivienda de la seguridad social (INFONAVIT) se basa en un sistema de puntos que incluye aspectos como el ahorro, el ingreso, la edad y la antigüedad en el empleo que se relacionan con la capacidad de pago del trabajador, lo que favorece a los empleados de mayores ingresos. Esto reduce el valor de las prestaciones hipotecarias para los trabajadores de menores ingresos, aunque recientemente el gobierno ha realizado esfuerzos fructíferos para mejorar su acceso a estos créditos.

- Las instalaciones recreativas y las guarderías se concentran en las zonas urbanas, reduciendo el valor de estos servicios para los trabajadores del campo, quienes a menudo perciben ingresos bajos.

Esfuerzos por reestructurar el paquete de seguridad social para aumentar su atractivo para los trabajadores del campo o aquellos con ingresos bajos podrían aumentar los incentivos a entrar al sector formal (OCDE, 2008).

Como primer paso, México debería considerar la eliminación de los subsidios hipotecarios, las actividades recreativas y las guarderías del paquete obligatorio de seguridad social y fusionarlas con programas equivalentes financiados con impuestos para la población general, mientras que reevalúa la población objetivo a la cual debería dirigirlos. Es posible que esta medida aumente el valor del paquete de seguridad social para los trabajadores rurales y de bajos ingresos, ya que no tendrán que pagar por servicios a los que no tienen acceso. El gobierno contempla ya la posibilidad de eximir de parte de las aportaciones a estos servicios a los jornaleros agrícolas y los trabajadores de la construcción que tienen acceso limitado a tales servicios; sin embargo, la reestructuración del paquete para todos los trabajadores generaría beneficios adicionales. En particular, una prestación de servicios más integral mejoraría la eficiencia de los programas debido a que permitiría al gobierno basar estos programas en una estrategia general, evitando redundancias y mejorando la focalización. Asimismo, estas medidas podrían contribuir a reducir las cargas sociales o a llevar más fondos hacia las cuentas de pensiones, que resultan más accesibles y, por ende, más valiosas para una proporción mayor de trabajadores. El gobierno tiene planeado trasladar parte del financiamiento del fondo de vivienda de seguridad social a las cuentas de pensiones de los trabajadores, medida que sería bienvenida y podría utilizarse como oportunidad para considerar si el financiamiento de los subsidios hipotecarios por medio de aportaciones sociales es de verdad la mejor opción.

La consolidación de, por lo menos, un paquete de servicios de salud básico, que en la actualidad es distinto para los trabajadores del sector público y el privado y los formales e informales, y su transición hacia un financiamiento integrado fomentaría la eficiencia y evitaría la distorsión de los incentivos entre el empleo formal e informal. La prestación de servicios integrados tiene el potencial de mejorar la calidad, ya que la capacidad se compartiría y los estándares quedarían alineados entre los diferentes sistemas de salud. El gobierno ya ha comenzado este esfuerzo con la coordinación de la compra de medicinas de patente, lo que ha contribuido a generar ahorros significativos. Estas medidas podrían evolucionar de manera gradual hacia la integración plena de un seguro básico de servicios de salud que abarque los diferentes sistemas. El esquema de financiamiento para el seguro básico de salud debería unificarse para evitar los desincentivos a la formalización, que pueden surgir debido a que el paquete de servicios de salud para los trabajadores informales es más barato que para los trabajadores formales. Una opción consistiría en pasar a un sistema de salud integrado que contenga los servicios del sistema de seguridad actual, pero financiado mediante impuestos. El cambio hacia el financiamiento mediante impuestos podría reducir las aportaciones sociales de cerca de 40% a alrededor de 16.5% para los trabajadores que perciben el salario mínimo. Aunque esto requeriría el aumento de otros impuestos, la carga promedio de financiamiento probablemente se reduciría pues la base tributaria es mayor que la de seguridad social. Sin embargo, mientras el gobierno no sea capaz de recaudar los ingresos tributarios adicionales que se requieren para lograr esta meta, deberá limitar el financiamiento por medio de impuestos a un paquete de servicios de salud muy básico que sólo cubra una serie de enfermedades por las que se incurre en gastos

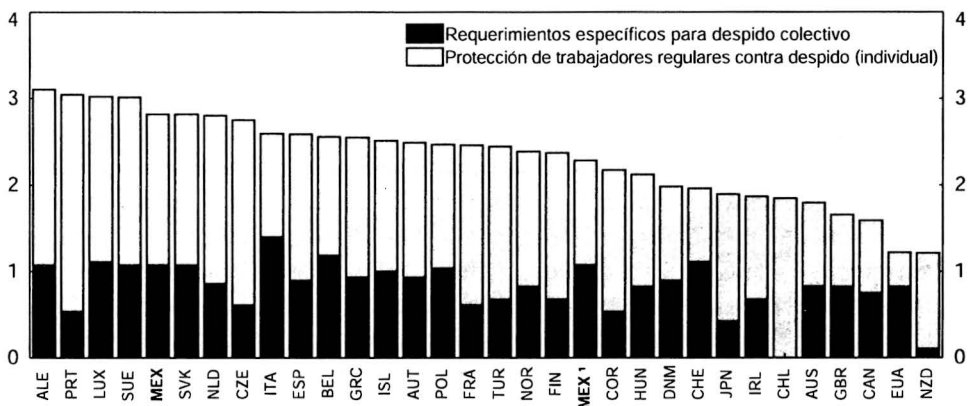
catastróficos. Como alternativa, el paquete básico de salud podría financiarse mediante cuotas de las que las familias de más bajos ingresos podrían estar exentas. Sin embargo, este esquema de financiamiento tendría entonces que ser el mismo para los trabajadores formales o, de lo contrario, los servicios de salud seguirían siendo más costosos para ellos. Los servicios que van más allá de este paquete básico podrían financiarse mediante cuotas o aportaciones sociales de los trabajadores formales. La estrategia actual del gobierno, que consiste en ampliar la cobertura del paquete de salud a los trabajadores informales a la vez que aumenta el alcance del paquete, sin ayuda de una reforma tributaria o el aumento de la cobertura de las aportaciones, podría llevar a problemas de financiamiento. Asimismo, no resuelve el problema en torno a que el Seguro Popular sigue siendo menos costoso para los trabajadores individuales que el paquete de la seguridad social.

Reducción de la carga regulatoria

Una posibilidad adicional para que México reduzca el costo del empleo formal sería la de disminuir la inflexibilidad de las regulaciones para el empleo formal. Las regulaciones correspondientes a las relaciones laborales regulares son relativamente estrictas en comparación con la mayoría de los países de la OCDE (Gráfica 9). Los juicios laborales son complejos, largos y costosos. Al mismo tiempo, existen pocas restricciones al empleo temporal, lo que facilita que las empresas utilicen la subcontratación y el *outsourcing* a través de agencias de empleo temporal como medio para contar con trabajadores menos costosos y a menudo informales, lo que sucede con frecuencia. La reciente propuesta de reforma laboral para limitar la acumulación actualmente indefinida de salarios caídos durante juicios laborales a seis meses es una medida bienvenida, pues reduciría los costos de despido y la incertidumbre que los rodea. La propuesta de introducción de periodos de prueba y de capacitación que van de uno a seis meses también es útil. Esto podría ayudar a aumentar los incentivos para que los empleadores consideren la contratación de trabajadores menos calificados y experimentados para empleos formales, especialmente los trabajadores jóvenes.


Gráfica 9. Legislación de protección del empleo (LPE) para trabajadores regulares, 2008

Escala de 0 (menos restricciones) a 6 (restricciones máximas)



1. Estimaciones para la LPE después de implementar la reforma propuesta.

Fuente: OCDE, OECD Indicators on Employment Protection Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932383299>

La reforma disminuiría de forma significativa la inflexibilidad de la legislación de protección del empleo en México y aumentaría la certidumbre legal en términos de la contratación y el despido de trabajadores (Gráfica 9).

Entre los pasos adicionales que México debería considerar se encuentra la reducción del ámbito de aplicación del litigio por despido injustificado al simplificar los procedimientos para despedir trabajadores sobre la base de un desempeño inaceptable reiterado y por reducción de plantilla. Sin embargo, podría ser necesario fortalecer los periodos de notificación y el pago de indemnización en el caso de los despidos legales para hacer la reforma más aceptable, pues en la actualidad son muy reducidos al menos para los trabajadores con antigüedad considerable. Otra posibilidad consistiría en fortalecer los esquemas que protegieran más a los trabajadores contra las pérdidas de ingreso resultantes del desempleo. Esto incluiría el componente de desempleo en las cuentas de pensión individuales o esquemas alternativos, como una prestación de asistencia social. La propuesta de reforma también obligaría a las empresas que utilizan servicios de contratación externa o la subcontratación a verificar que el subcontratista cumpla con las leyes laborales y de seguridad social. Con ello se complementaría una disposición similar que se presentó en la ley de seguridad social de 2009, con aumentos en las multas. Ésta es una medida sensata para evitar que las empresas utilicen la contratación externa para eludir el cumplimiento de las leyes laborales, aunque podría ser necesario fortalecer la capacidad de las inspecciones en este renglón para verificar su ejecución (OCDE, 2008).

Recuadro 3. Principales recomendaciones para reducir la informalidad

- Para reducir el costo general de la seguridad social, mejorar la eficiencia y fomentar la formalidad, sustraer el subsidio hipotecario, las actividades recreativas y las guarderías del paquete obligatorio de seguridad social y fusionarlos con los programas equivalentes financiados con impuestos.
- Aumentar la integración de los diferentes sistemas de servicios de salud. Transitar hacia un financiamiento integrado de un seguro básico universal de servicios de salud, ya sea por medio de impuestos o de cuotas.
- Aprobar e implementar en pleno la reforma laboral propuesta.
- Considerar la simplificación de los procedimientos de despido de trabajadores por motivos de desempeño inaceptable o de reducción de plantilla.

México ha logrado un avance significativo en la simplificación de los procedimientos para abrir un negocio, pero debería considerar una mayor simplificación del entorno regulatorio. El país está esforzándose por reducir el tiempo, el costo y los requisitos para cubrir las formalidades que implica la apertura de un negocio, destacando la puesta en marcha en 2002 del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), que simplificó los procedimientos a nivel municipal, reduciendo a la mitad (a 72 horas) el tiempo de inscripción para empresas de bajo riesgo. Una manera de llevar adelante la reforma consistiría en integrar la iniciativa con *tuempresa.gob.mx*, una ventanilla única electrónica desarrollada con apoyo de la OCDE para facilitar el cumplimiento de las regulaciones y los procedimientos federales de apertura de empresas. La investigación de la OCDE sugiere que *tuempresa.gob.mx* contribuye a reducir los costos para los empresarios que implica el cumplimiento de las formalidades de apertura de 16% a alrededor de 5.5% del PIB per cápita. Sin embargo, aún no es el mecanismo más

ampliamente utilizado para abrir una empresa. Una publicidad e interconexión más eficaces con los portales estatales y municipales para la apertura de empresas contribuiría a difundir esta ventanilla única electrónica. La Secretaría de Economía y los gobiernos subnacionales deberían colaborar en la interconexión de los portales estatales y municipales para la apertura de empresas con *tuempresa.gob.mx*, y atraer una amplia variedad de interesados para apoyar la plataforma. Con el tiempo, el gobierno tiene planeado integrar un conjunto más amplio de procedimientos a *tuempresa.gob.mx*, incluyendo los relacionados con empresas que ya están en operación. Ésta es una medida bienvenida.

México está inmerso en un proceso de evaluación regulatoria llamado Base Cero, apoyado por la OCDE, para identificar y simplificar las regulaciones onerosas. A la fecha ya se ha simplificado un primer conjunto de cinco procedimientos para exportadores y empresas de reciente creación. El gobierno sumó recientemente procedimientos simplificados de declaración de impuestos y tiene planeado poner en marcha medidas adicionales en el contexto de los impuestos, el comercio exterior y las regulaciones técnicas, que también contribuirán a que México fomente el uso de tecnología. Los ahorros totales proyectados podrían alcanzar los 20 mil millones de pesos. Asimismo, la OCDE ha contribuido con México a fortalecer la focalización de su análisis de impacto regulatorio (AIR) para nuevas regulaciones, permitiendo a los funcionarios responsables concentrar sus recursos en el análisis de las más costosas. Con ello se abre la oportunidad para desarrollar una versión más sencilla del AIR para las regulaciones de bajo impacto, liberando recursos y fortaleciendo la capacidad de México para mejorar las regulaciones donde impliquen costos y riesgos significativos. Dados los beneficios de la iniciativa Base Cero, el gobierno debería considerar ampliar su alcance hacia un conjunto mayor de procesos económicos de alto impacto. México debería trabajar también para facilitar la implementación de un nuevo marco de AIR mediante una mejor capacitación de su personal.

Es necesario simplificar y mejorar la regulación a nivel estatal y municipal, incluyendo también los esfuerzos por reducir la duplicación entre diferentes niveles de gobierno. La OCDE colaboró con la Secretaría de Economía y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) para identificar las regulaciones particularmente onerosas a nivel subnacional y propuso una agenda de reforma para nueve estados mexicanos. También elaboró una *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales*, como en el caso de la apertura de empresas, los permisos de construcción, el registro de la propiedad y las adquisiciones gubernamentales. El gobierno federal debería alentar a los estados y municipios a aplicar el manual, dar seguimiento a los resultados y coordinar la regulación entre los diversos niveles de gobierno.

Recuadro 4. Principales recomendaciones para simplificar la regulación empresarial

- Colaborar con los gobiernos subnacionales para interconectar la ventanilla única federal con los portales de Internet de los estados y municipios para la apertura de empresas .
- Ampliar el alcance de la iniciativa de evaluación regulatoria (Base Cero) a otras regulaciones con impacto alto en la productividad empresarial. Implementar los cambios sugeridos en el análisis de impacto regulatorio.
- Fomentar que los estados y municipios apliquen la *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales*. Coordinar la regulación en todos los niveles de gobierno.

México necesita mejorar la competencia...

La competencia en el mercado de productos es débil en muchos sectores mexicanos, lo cual a menudo daña la eficiencia, la productividad y el bienestar del consumidor. Existen monopolios del Estado en la distribución de electricidad y la producción de petróleo, pero la concentración es alta en muchos otros sectores. Un análisis realizado en conjunto por la autoridad mexicana para la competencia (la Comisión Federal de Competencia, CFC) y la OCDE sugiere que las familias mexicanas gastan, en promedio, cerca de una tercera parte de su presupuesto en bienes producidos en mercados monopólicos o altamente oligopólicos, y que la proporción es aún más alta para las familias de más bajos ingresos. En una serie de sectores, las regulaciones contribuyen a que las empresas dominantes eviten la entrada de nuevas empresas o que los competidores existentes ejerzan una competencia eficaz. México ha puesto en marcha un proyecto supervisado por la Secretaría de Economía para identificar los obstáculos a la competencia y proponer reformas basadas en un análisis conjunto de la CFC y la OCDE. Un mayor nivel de competencia llevaría a las empresas dominantes a reducir sus precios, ser más eficientes e innovar, aumentando el crecimiento de la productividad agregada y fomentando el bienestar del consumidor.

El Presidente presentó una reforma a la ley de competencia que fue recientemente aprobada por el Congreso. Esta reforma aplica las mejores prácticas de la OCDE para aumentar la posibilidad de que la autoridad de competencia detecte empresas que abusen del poder de mercado a la vez que aumenta el costo del abuso. La reforma ahora permite las visitas sorpresa a las empresas involucradas, lo que aumenta la probabilidad de encontrar evidencia útil; también amplía el ámbito de las sanciones a la posibilidad de entablar juicios penales contra las personas que realicen actividades de colusión. En lugar de un monto fijo (anteriormente de alrededor de 7 millones de dólares estadounidenses), las multas máximas pueden ascender hasta 10% del ingreso de la empresa, lo que permitirá disuadir significativamente a las empresas grandes. Esto fortalecerá el marco de competencia y el desempeño económico en México.

Es necesario analizar la regulación en varios sectores para mejorar el funcionamiento de la competencia. Muchos de estos sectores generan insumos importantes para el resto de la economía y el aumento de la eficiencia tendría un impacto potencial altamente benéfico para la productividad agregada.

- En el *transporte aéreo*, el acceso equitativo a lugares de despegue y aterrizaje en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a plena capacidad, sería clave para garantizar la competencia abierta. La asignación actual no es transparente y se basa en gran parte en derechos de antigüedad, además de estar controlada por un comité en el que se encuentran representadas solamente las empresas dominantes. Las cláusulas de antigüedad tendrán que limitarse para permitir la subasta eficiente de un gran porcentaje de lugares. México también debería considerar la eliminación del requisito de concesiones por rutas específicas, permitiendo que las aerolíneas operen en cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- En el caso del *autotransporte foráneo de pasajeros* es necesario simplificar las restricciones para obtener permisos, y asegurar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales. En la actualidad, el regulador debe basar su decisión de otorgamiento de permisos para nuevas empresas en estudios de demanda e inversión. Este requisito debería eliminarse y limitar las restricciones de entrada a una nueva empresa a criterios de seguridad. En los casos en los que las terminales de autobuses constituyan una instalación esencial, como sucede cuando la construcción de una nueva terminal no es viable

económicamente o no se obtiene el permiso de un gobierno local, el regulador deberá garantizar el acceso competitivo.

- La concentración de mercado en la *banca al menudeo* es alta, en parte por los altos costos que representaba para los clientes cambiar de banco. Siguiendo las recomendaciones de la CFC y la OCDE, México aprobó una nueva ley que exige a los bancos proporcionar información transparente sobre los costos de cambio de banco. Ahora se permite que los bancos intercambien órdenes de pago para nuevos clientes. El acceso de los nuevos bancos a las instalaciones esenciales, como la infraestructura de red de tarjetas, el sistema de pagos al menudeo y los burós de crédito ha sido simplificado, facilitando la entrada de nuevos integrantes al mercado. Ahora se requiere que el banco central adopte criterios de eficiencia claros en su determinación de las comisiones de cambio para las tarjetas de débito y crédito. Estos cambios legales están siendo implementados y el gobierno debería asegurar que la transición proceda tan pronto como sea posible.
- Los precios de los medicamentos en México son excepcionalmente altos, en parte como reflejo de la débil competencia en el sector *farmacéutico*. Éste es un problema para la salud y las finanzas públicas. El aumento de la transparencia en los procedimientos de adquisiciones públicas será clave para fortalecer la competencia en el sector farmacéutico. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la OCDE acordaron colaborar para fomentar este cambio. A partir de 2011, el IMSS realizará todas sus compras, incluyendo las de medicamentos, por medio de subastas en reversa, que limitarán en gran medida el margen para la corrupción y reducirán las posibilidades de colusión entre empresas farmacéuticas. La competencia en este sector también podría fortalecerse al simplificar las estrictas restricciones para la venta de medicamentos genéricos. El gobierno está inmerso en una serie de esfuerzos en este sentido, entre los que destaca un proceso para renovar todos los procedimientos de registro que concluirán este año, dejando sólo a los genéricos que cumplan con los requisitos de bioequivalencia; la realización de campañas informativas y de promoción para fomentar la prescripción y el uso adecuado de los medicamentos genéricos; y una revisión del marco conceptual de la propiedad intelectual para detectar renglones de posible mejoría. México debería eliminar a la brevedad el requisito a las empresas extranjeras de operar una planta o un laboratorio en el país para poder vender medicamentos genéricos. Asimismo, el país debería exigir que los médicos sólo receten medicamentos por el nombre genérico del compuesto, permitiendo a los pacientes elegir la opción menos costosa en la farmacia. También se debería exigir que las farmacias vendan medicamentos genéricos.
- Los precios de las telecomunicaciones son muy superiores al promedio de la OCDE en algunos renglones. Los precios por el uso moderado de servicios de telefonía móvil exceden el promedio de la OCDE en 30% y los precios por el uso moderado de líneas fijas residenciales y empresariales superan los promedios de la OCDE en 67% y 82%, respectivamente. Un paso importante en el fomento de una mayor competencia se presentó por medio de las diversas concesiones de la red de fibra óptica de la compañía de electricidad del Estado otorgadas a competidores del operador dominante de la concesión en el sector de telecomunicaciones, junto con la subasta de nuevas frecuencias del espectro radioeléctrico. Con ello se permitirá la competencia en infraestructura en el sector de telecomunicaciones. Sin embargo, deberían continuar los esfuerzos para aumentar la competencia, y la vigilancia en el cumplimiento de la regulación. En la mitad de las 400 áreas de

servicio local (ASL) del país, sólo el operador dominante, Telmex, cuenta con la infraestructura necesaria para realizar llamadas de línea fija a clientes y cobra tarifas excepcionalmente altas por el servicio. El regulador, la COFETEL, falló en 2008 que este cobro debía alinearse con los costos de terminación, reduciéndolo a cerca de 15% del valor actual. Sin embargo, el fallo se sujetó a un procedimiento de amparo desde entonces, por lo que no se ha aplicado. Las tarifas de interconexión son también altas para la telefonía móvil, pero el regulador no tiene autoridad para regular estas tarifas *ex ante* para todos los casos. Así, sólo tiene la facultad de proponer cambios en casos específicos cuando surge una disputa legal entre operadores. En seguimiento a una queja por parte de varios competidores, la CFC recientemente impuso una multa de mil millones de dólares estadounidenses al operador dominante en el mercado de telefonía móvil por prácticas monopólicas relacionadas con las tarifas de interconexión. El gobierno debería considerar la fusión de las áreas de servicio local para tener menos áreas no competitivas. Por su parte, se debería autorizar al regulador del sector, la COFETEL, a regular la interconexión *ex ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. También se debería incluir en la legislación la posibilidad del acceso independiente a infraestructura esencial cuando fomente la competencia, siempre que no socave los incentivos para invertir. Las tarifas asociadas con la interconexión y el acceso a la infraestructura esencial deberían basarse en costos incrementales de largo plazo.

Recuadro 5. Principales recomendaciones para fortalecer la competencia

- Limitar los derechos de antigüedad en la asignación de espacio en los aeropuertos congestionados para garantizar una asignación eficiente, por ejemplo, por medio de las subastas. Revisar el requisito de concesiones por rutas específicas, permitiendo que las aerolíneas operen en cualquier ruta siempre y cuando cumplan con los requisitos de seguridad y notificación.
- Simplificar las restricciones para la obtención de permisos para el autotransporte foráneo de pasajeros y garantizar el acceso no discriminatorio a las instalaciones esenciales.
- Implementar en pleno los cambios legales para facilitar el acceso a los servicios bancarios y el acceso de los bancos a las instalaciones esenciales.
- Poner en marcha tan pronto como sea posible la eliminación del requisito de que las empresas extranjeras operen una planta o un laboratorio en el país para que se les permita vender medicamentos genéricos. Exigir a los médicos que receten medicamentos sólo por el nombre de su compuesto genérico y a las farmacias que vendan productos genéricos.
- Fusionar las áreas de servicio local de telefonía. Autorizar a la COFETEL a regular la interconexión *ex ante*, declarar cuellos de botella e instalaciones esenciales para todos los segmentos del sector y establecer condiciones de acceso no discriminatorio a estas instalaciones. Permitir el acceso desagregado a infraestructura esencial cuando esto fomente la competencia, siempre que no socave los incentivos para invertir. Establecer las tarifas de interconexión con base en los costos incrementales de largo plazo.

A fin de fortalecer la productividad y hacer posible el trabajo y la producción de más ciudadanos en la economía formal, México necesita mejorar su sistema educativo. La OCDE ha trabajado con México para hacer frente a las debilidades clave de su sistema escolar de educación básica. Aunque México ha invertido sustancialmente en educación a lo largo de los últimos años y la matrícula ha crecido de modo significativo, en particular en las escuelas primarias, la matrícula en la educación secundaria está muy lejos de los estándares de la OCDE, como también lo están los resultados medidos de acuerdo con los resultados de la prueba PISA. Una debilidad clave es la preparación de los maestros y sus directores. Como base de la estrategia educativa, México debería elaborar una serie de estándares a nivel nacional que definan las competencias que los maestros deben poseer para mejorar los resultados de aprendizaje de sus estudiantes. La educación magisterial inicial debe mejorar, y un primer paso para lograrlo sería establecer estándares rigurosos de acreditación para todas las instituciones de capacitación docente. México debería mejorar aún más su nuevo procedimiento de certificación (el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes), garantizando que sólo los maestros preparados puedan ingresar a la carrera magisterial. Todos los puestos docentes deberán estar abiertos a la competencia y el nombramiento de los directores debería profesionalizarse. También sería útil contar con periodos de prueba con tutoría de alta calidad para los maestros recién egresados que los apoye en el logro de su potencial y evalúe sus aptitudes.

Con base en los estándares a desarrollar, México debería crear e introducir de forma gradual un sistema de evaluación de maestros. Cuando el sistema esté establecido y sea plenamente aceptado, remunerará la excelencia y orientará a los maestros hacia la capacitación profesional. Sin embargo, existen dos requisitos previos para que esta meta se logre. El desarrollo profesional se encuentra disperso actualmente entre una amplia gama de prestadores de servicios, que a menudo no atienden las necesidades de los maestros. Con el tiempo, el desarrollo profesional debería alinearse a los estándares de desempeño docente con controles de calidad para los prestadores de servicios, aumentando su importancia para las necesidades escolares. En segundo lugar, México deberá esforzarse para desarrollar un equipo de maestros y directores tutores para realizar las evaluaciones.

Es necesario fortalecer el financiamiento y la autonomía escolar. Aunque el gasto agregado en educación es comparable al que se dedica en los países de la OCDE, las escuelas prácticamente no tienen autonomía ni fondos a su disposición. Más de 90% de los recursos se dedican a la remuneración del personal. Otros fondos se asignan sólo a un número limitado de escuelas por medio de más de 200 programas federales y estatales distintos. Muchas de las escuelas más pequeñas y pobres no reciben financiamiento por parte de los programas actuales porque no tienen la capacidad administrativa para cumplir con el proceso de solicitud o con los requisitos de reporte. La revisión de las fórmulas de financiamiento estatal y el reemplazo de la multitud de programas especiales de financiamiento por una sola subvención mejoraría la equidad del financiamiento y reduciría el diferencial de logros entre las escuelas más aventajadas y las menos privilegiadas. El financiamiento para mantener las instalaciones escolares se podría delegar a nivel escolar y una vez que se haya creado un equipo de directores preparado, deberían tener una mayor participación en las decisiones clave relacionadas con sus escuelas, incluyendo la contratación y la remuneración de los maestros.

Recuadro 6. Principales recomendaciones para mejorar la calidad de la educación

- Definir estándares de desempeño docente a nivel nacional, así como estándares de acreditación para las instituciones de capacitación docente a fin de mejorar la educación inicial de los maestros. Mejorar el nuevo examen de certificación docente y abrir a la competencia todos los puestos de enseñanza. Profesionalizar el nombramiento de los directores.
- Introducir gradualmente un sistema de evaluación docente.
- Reasignar recursos para ofrecer a las escuelas financiamiento predecible.
- Profesionalizar la capacitación y la selección de directores para que asuman mayores responsabilidades en la contratación y la remuneración de los maestros.

Bibliografía

- Aghion, P., G.-M. Angeletos, A. Banerjee, K. Manova (2010), "Credit constraints and the composition of investment", *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 246-265.
- Armendáriz de Aghion, B. (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, Vol. 58, pp. 83-100.
- Álvarez Estrada (2010), "México: la tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos", en Jiménez Ja. P., J.C. Gómez Sabaini y A. Podestá (eds.), *Evasión y equidad en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Fatás, A. (2002), "The effects of business cycles on growth", en N. Loyaza y R. Soto (eds.), *Economic growth: Sources, trends and cycles*, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- Fuentes Castro H., A. Zamudio Carrillo y S. Barajas (2010), "Evasión global de impuestos: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero", *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos*; www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_17752.html.
- La Porta, R. y Andrei Shleifer (2008), "The unofficial economy and economic development", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 275-352.
- OCDE (2008), *OECD Employment Outlook*, París.
- Ramey, G. y V. Ramey (1995), "Cross country evidence on the link between volatility and growth", *American Economic Review*, vol. 85, pp. 1138-1151.
- Reis, R. (2009), "The time-series properties of aggregate consumption: Implications for the costs of fluctuations", *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, pp. 722-753.
- Scott, J. (2010), "Gasto público para la equidad: del Estado truncado hacia el Estado de bienestar universal", artículo para *México Evalúa*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México.
- Levy Yeyati, E., A. Micco, U. Panizza (2004), "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", *Inter-American Development Bank Working Paper*, No. 517, Washington, D.C.

ANEXO A1

Avance de la reforma estructural

En el siguiente cuadro se analizan las recientes medidas tomadas a partir de las recomendaciones de Estudios anteriores. Las recomendaciones nuevas que aparecen en el presente Estudio se enlistan en los capítulos correspondientes.

Recomendaciones	Medidas tomadas desde el Estudio anterior (julio de 2009)
A. Política macroeconómica	
Evitar estímulos adicionales en vista de que el déficit podría ser mayor al esperado en 2009 y al probable deterioro de la perspectiva fiscal en 2010.	El gobierno comenzó la consolidación fiscal en 2010.
Permitir que los estabilizadores automáticos actúen libremente en 2009-2010; reducir los ahorros acumulados en el fondo de estabilización petrolera.	El gobierno se desvió temporalmente de la regla de equilibrio presupuestario en 2009-2010 para permitir la libre actuación de los estabilizadores automáticos; el déficit resultante fue financiado en parte con el fondo de estabilización petrolera.
Cambiar el gasto en el paquete de estímulo fiscal hacia medidas focalizadas, como apoyos al ingreso de los pobres o subsidios al empleo	Los apoyos al ingreso por medio del programa de transferencias condicionadas de Oportunidades se ampliaron en 2009.
Proteger los programas sociales en el presupuesto.	Se continuó ampliando la cobertura del seguro de salud por medio del Seguro Popular, un programa que no considera aportaciones.
Empezar a reportar las cuentas fiscales a la OCDE en formato ADB	Las cuentas fiscales para los años 2003-2008 se presentaron a la OCDE en formato de cuentas nacionales.
Continuar relajando la política monetaria si se deteriora la perspectiva de actividad económica, siempre que las expectativas estén bajo control.	La política monetaria mantuvo una postura expansiva durante 2009 y 2010.
Apoyar el crédito con medidas de liquidez y garantías generales para la banca de desarrollo.	Las garantías de crédito y los préstamos directos de la banca de desarrollo se ampliaron sustancialmente en 2009.
Dar seguimiento a las carteras de los bancos y los riesgos de refinanciamiento de las empresas con créditos externos.	El banco central intervino en el mercado de divisas para suministrar liquidez cambiaria.
B. Economía petrolera	
Sustituir la regla de equilibrio presupuestario nominal por un límite al déficit estructural no petrolero.	No se tomaron medidas.
Evaluar con regularidad el límite para el déficit estructural no petrolero a fin de estabilizar la posición financiera neta del sector público.	No se tomaron medidas.
Reportar los subsidios a la energía y el costo de oportunidad de la nivelación de precios como gasto en lugar de como impuesto negativo.	No se tomaron medidas.
Establecer un mecanismo que vincule los precios de la gasolina con sus referentes internacionales.	Los precios de la gasolina se incrementaron periódicamente para reflejar el aumento del precio del petróleo en los mercados internacionales.
Sustituir el IEPS a los combustibles con un impuesto especial al consumo.	No se tomaron medidas.
Seguir adelante con la reforma tributaria para hacer al presupuesto menos dependiente de los ingresos petroleros por medio de la ampliación de la base tributaria.	Se incrementó la tasa general del IVA de 15% a 16% a principios de 2010, y las tasas máximas marginales del impuesto al ingreso personal y a las empresas aumentaron temporalmente a 30%. La tasa del impuesto sobre depósitos en efectivo aumentó a 3%. Se incrementó el impuesto especial sobre la venta de cigarrillos.
Continuar con la reforma de PEMEX para aumentar los incentivos a la participación del sector privado en la exploración, el transporte y la refinación.	En diciembre de 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró constitucional la Ley de Petróleos Mexicanos y su Reglamento.

Recomendaciones	Medidas tomadas desde el Estudio anterior (julio de 2009)
C. Aumentar la eficiencia del gasto en salud y educación	
A. Salud	
Alcanzar la cobertura universal de servicios de salud por medio del Seguro Popular.	La cobertura de servicios de salud se amplió significativamente, con cerca de 90% de la población que se proyectaba abarcar cubierta por esquemas de seguro público para 2011.
Debatir sobre hacer obligatorio el seguro en salud para evitar la selección adversa de personas menos saludables; reducir la fragmentación del sistema al pasar a una división clara entre prestadores de servicios y aseguradores; permitir que los aseguradores establezcan contratos con cualquier prestador.	Los acuerdos de prestación de servicios entre los diferentes proveedores /aseguradores se están implementando de forma paulatina, incluyendo servicios altamente especializados y servicios obstétricos de emergencia.
Establecer un sistema de gestión de reclamaciones unificado para reducir los costos administrativos.	Se están estableciendo acuerdos entre instituciones públicas sobre la definición de tarifas y mecanismos de compensación. El Seguro Popular está mejorando su sistema de gestión de reclamaciones para las intervenciones costosas.
Crear un padrón centralizado de afiliados para reducir duplicación entre aseguradores e intensificar esfuerzos para llegar a la población objetivo del Seguro Popular.	Se desarrolló una metodología común para elaborar un padrón centralizado. Se espera verificar las listas para los aseguradores-prestadores de servicios para 2011.
B. Educación	
Implementar el concurso nacional de entrada a la carrera magisterial para mejorar la preparación profesional de los nuevos maestros; introducir medidas de recertificación voluntaria para los maestros con plaza; convertir el programa Carrera Magisterial en un esquema integral de incentivos con un enfoque centrado en el desempeño docente.	Se aumentó el número de puestos sujetos al Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes; se está implementando un esquema de incentivos centrado en el desempeño, bajo el Programa de Estímulos a la Calidad Docente.
Fortalecer la autonomía de las escuelas en decisiones de presupuesto y personal; acompañar esta medida con pasos para avanzar en la rendición de cuentas, incluyendo un examen de salida del primer ciclo de la educación secundaria; consolidar la extensa variedad de esquemas de evaluación.	Los resultados del examen de desempeño estudiantil (ENLACE) por escuela ya están disponibles en línea. La Secretaría de Educación Pública elabora un esquema de evaluación de valor agregado y un calendario para todas las evaluaciones que se realizarán en 2011.
Canalizar nuevos fondos, principalmente para infraestructura, material educativo y capacitación docente.	Se dio mantenimiento a alrededor de 26 000 escuelas. Se equipó con computadoras a cerca de 55 000 maestros, directores y personal relacionado.
Mejorar índices de eficiencia terminal en el primer ciclo de secundaria y matrícula en media superior al ampliar Jóvenes con Oportunidades.	Entre 2009 y 2010, Oportunidades dio 1.8 millones de becas mensuales a estudiantes de bajos ingresos para aumentar los índices de eficiencia terminal.
D. Acelerar el crecimiento y la recuperación económica	
Aumentar la competencia en las principales industrias de redes (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones y transportes) con medidas regulatorias.	La red de fibra óptica del monopolio de generación eléctrica propiedad del Estado se abrió a un competidor del operador actual de la concesión en el sector de telecomunicaciones. Asimismo, México subastó 70 MHz del espectro radioeléctrico para beneficiar a los competidores del operador de la concesión en el sector de las telecomunicaciones.
Reducir las barreras a la inversión interna y externa; mejorar los vínculos comerciales con Asia para diversificar el comercio.	Las negociaciones del tratado de libre comercio con Corea ya iniciaron. La reducción unilateral de aranceles comenzada en 2008 continuó vigente.
Aumentar la competencia mediante la reducción de barreras a la entrada en telecomunicaciones.	La red de fibra óptica del monopolio de generación eléctrica propiedad del Estado se abrió a un competidor del operador actual de la concesión en el sector de telecomunicaciones. Asimismo, México subastó 70 MHz del espectro radioeléctrico para beneficiar a los competidores del operador de la concesión en el sector de las telecomunicaciones.
Concentrarse en los sectores que presenten resultados rápidos como la educación y las redes de transporte (vial, férreo y portuario).	México ha trabajado con la OCDE para avanzar en la reforma de políticas educativas.
Seguir aumentando el gasto en infraestructura siempre y cuando lo permitan las limitaciones de capacidad.	Se ha incrementado adicionalmente el gasto en infraestructura.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO 2011

TERRITORIO

Superficie (km) ²	1 964 375	Habitantes principales zonas metropolitanas (millones) 2010	
Superficie agrícola (km) ² (1990)	394 000	Ciudad de México	20.1
		Guadalajara	4.4
		Monterrey	4.1

POBLACIÓN

Población (miles), 2010	112 323	Empleo ¹ (miles)	43 678
Habitantes por km ²	57.2	Agricultura	13.3
Crecimiento anual de la población (1990-2010)	1.5	Industria	23.9
		Servicios	62.1

PRODUCCIÓN

Estructura de la producción (por ciento del total, precios de 2003)		PIB (miles de millones de US\$)	882.9
Agricultura	3.7	PIB per cápita (US\$, precios corrientes y PPC corrientes)	14 364
Industria	29.8	Formación bruta de capital fijo (por ciento del PIB, precios de 2003)	21.8
de la cual: Manufacturas	16.6		
Servicios	64.5		

GOBIERNO

Indicadores del sector público ² (por ciento del PIB)	Composición del Congreso (julio)	Cámara	Cámara
		de Senadores	de Diputados
	PRI	50	237
Gasto del sector público	26.0	PAN	33
Ingresos del sector público	23.7	PRD	25
Ingresos petroleros	7.4	Otros	20
Deuda neta del sector público (diciembre)	37.1	Total	128
			500

COMERCIO EXTERIOR

Exportación de mercancías (por ciento del PIB), 2010	29.2	Importación de mercancía (por ciento del PIB), 2010	29.5
Principales exportaciones (por ciento del total)		Principales importaciones (por ciento del total)	
Manufacturas	82.4	Bienes intermedios	76.2
Productos petroleros	14.0	Bienes de capital	10.0
Agricultura	2.9	Bienes de consumo	13.7

MONEDA

Unidad monetaria: peso	Unidad monetaria por US\$, promedio de cifras diarias:	
	Año 2010	12.63
	Febrero 2011	12.07

1. Población económicamente activa de acuerdo con los resultados de la Encuesta Trimestral de Empleo Nacional.
2. Gobierno central y empresas públicas.

Estudios económicos de la OCDE

MÉXICO

TEMA DESTACADO: LA REFORMA FISCAL PARA UNA ECONOMÍA MEXICANA MÁS FUERTE, MÁS JUSTA Y MÁS LIMPIA

Las ediciones más recientes

Alemania, marzo 2010
Australia, noviembre 2010
Austria, julio 2009
Bélgica, julio 2009
Brasil, julio 2009
Canadá, septiembre 2010
Chile, enero 2010
China, febrero 2010
Corea, junio 2010
Dinamarca, noviembre 2009
Eslovenia, febrero 2011
España, diciembre 2010
Estados Unidos, septiembre 2010
Estonia, abril 2011
Federación Rusa, julio 2009
Finlandia, abril 2010
Francia, marzo 2011
Grecia, julio 2009
Hungria, febrero 2010
India, octubre 2007
Indonesia, noviembre 2010
Irlanda, noviembre 2009
Islandia, septiembre 2009

Israel, enero 2010
Italia, mayo 2011
Japón, septiembre 2009
Luxemburgo, mayo 2010
México, mayo 2011
Noruega, marzo 2010
Nueva Zelanda, abril 2011
Países Bajos, junio 2010
Polonia, abril 2010
Portugal, septiembre 2010
Reino Unido, marzo 2011
República Checa, abril 2010
República Eslovaca, noviembre 2010
República Federal de Yugoslavia, enero 2003
Rumania, octubre 2002
Sudáfrica, julio 2010
Suecia, enero 2011
Suiza, diciembre 2009
Turquía, septiembre 2010
Ucrania, septiembre 2007
Unión Europea, septiembre 2009
Zona Euro, diciembre 2010

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2011), *Estudios económicos de la OCDE*, México, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>

Este trabajo está publicado en *OECDiLibrary*, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite www.oecd-ilibrary.org y no dude en contactarnos para más información.

Volumen 2011/8
Mayo 2011

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN (DE LA OBRA ORIGINAL): 978-92-64-11592-7

INAP
CARRETERA LIBRE MEXICO-TOLUCA
NUM.2151 (KM.14.5) COL. PALO ALTO
DELEGACION CUAJIMALPA, C.P. 05110
MEXICO, D.F.

Paris, 15/03/2012

Permission to reproduce OECD material
Reference: P-2012-093

Permission to reproduce "Resumen ejecutivo Evaluación y recomendaciones" from "OCDE (2011), Estudios económicos de la OCDE: México 2011., OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>" in "LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, 2012". Permission is granted to use the material described above subject to the conditions stated below:

- All rights granted herein are non-exclusive, world rights in one edition, print and online.
- This permission does not allow translation of the quoted material. Such permission should be subject to a separate request.
- Due acknowledgement should be given to the OECD and the credit line should read:

OCDE (2011), Estudios económicos de la OCDE: México 2011., OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>

- Fee: none

Yours sincerely,



Dounia BOUTAMDJA (Ms.)

Marketing Unit
Public Affairs and Communications Directorate
dounia.boutamdja@oecd.org
rights@oecd.org || www.oecd.org

La presente edición consta

de 1,500 ejemplares.

Se terminó de imprimir durante

el mes de enero del año 2012,

en los Talleres Gráficos de la Cámara

de Diputados del H. Congreso

de la Unión.

INNP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

ISBN: 978-607-7919-33-9



9 786077 919339